Die Änderungen der Geschäftsordnung für den Reichstag vom 31. März 1931 in ihrer rechtlichen Bedeutung.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

WERNER KLINKHAMMER
Gerichtsreferendar aus Cornelimünster

MARBURG 1936

Druck von Otto Brehmen in Ratingen

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 14. 11. 1933.

Berichterstatter: Professor Dr. jur. Dr. phil. F. Genzmer.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INHALTS-VERZEICHNIS

	Seite
Literaturverzeichnis	V—VI
Gliederung	VII—VIII
Ausführungen	1—44
Lebenslauf	45

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554421_0104

SCHRIFTTUM.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 12. Aufl. 1930.

Bilfinger: Die Geschäftsordnung des Reichstages und ihre Änderung im Rahmen der Reichsverfassung. DJZ 36. Jahrg. 1931.

— Die Geschäftsordnung des Reichstages und die Grenzen des parlamentarischen Systems. Ztschr. f. ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht Bd. II, Teil I, 1931.

— Verfassungsumgehung. im Arch. öff. R. NF. Bd. 11 (1926).

Breiholdt: Die Abstimmung im Reichstag. Arch. öff. R. NF. Bd. 10.

Dorn: Das Recht der Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. In der Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht. 3. Jahrg. 1929.

Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. 1924.

Fuchs, Herbert: Der Wandel in der rechtlichen Stellung des Reichstags durch die Verfassung vom 11. Aug. 1919. Königsberg, Jur. Diss. 1920.

Gebhard: Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 1932.

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. 2. Aufl. 1920. 5. Aufl. 1923. 8. Aufl. 1931.

— Deutsches Staatsrecht. 1930.

Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung, sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers innerhalb der Reichsregierung. 1935.

Haagen: Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung. Berlin. Jur. Diss. 1929.

Hatschek: Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. 1922.

— Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. I. Teil 1915.

— Das Reichsstaatsrecht I. Berlin 1923.

— Deutsches und Preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. 1930.

Heckel: Budgetäre Ausgabeninitiative zugunsten eines Reichskulturfonds. im Arch. öff. R. NF. Bd. 12. 1927.

Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. Berlin 1927.

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1909.

Kühnemann: Die Änderung der Geschäftsordnung des Reichstags vom Rechtsstandpunkt. „Reich und Länder", 5. Jhg. 1931.

Külz: Die Reform der Geschäftsordnung des Reichstages: „Reich und Länder" V. Jahrgang 1931.

Laband: Parlamentarische Rechtsfragen. DJZ. 8. Jhg. 1903.

— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Bd. 1. Tübingen 1911.

Mahn: Die rechtliche Natur der Geschäftsordnung und der Geschäftsgang im deutschen Reichstag. Würzburg. Jur. Diss. 1921.

Marx, Herbert von: Die rechtliche Stellung der Reichsregierung gegenüber dem Reichstag und der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Würzburg. Jur. Diss. 1920.
Meissner: Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. 2. Aufl. 1923.
Mohl: Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum Deutschen Reichstag. 1873.
Morstein-Marx: Beiträge zum Problem des parlamentarischen Minderheitenschutzes. Hamburg 1924.
Perels: Das autonome Reichstagsrecht. Berlin 1903.
Poetzsch-Heffter: Handausgabe der Reichsverfassung. 2. Aufl. 1921.
Preibich: Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnungen, insbes. des preußischen Hauses der Abgeordneten. Greifswald, Jur. Diss. 1914.
Preuß: Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung. im Reichsanzeiger vom 20. Januar 1919.
Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form. 1918.
Reibert: Ungedruckte Dissertation. Marburg 1932.
Reiss: Ein Ausschnitt aus den Zuständigkeiten des Reichstags, im näheren die sog. politischen Rechte. München, Jur. Diss. 1925.
Schmitt, Carl: Verfassungslehre. 1928.
— Volksentscheid und Volksbegehren. Berlin und Leipzig. 1927.
Schulze-Wagner: Kommentar zur Reichshaushaltsordnung. 2. Aufl. Berlin 1926.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. 1924. I.
Thoma: Sinn und Gestaltung des Parlamentarismus. in: „Recht und Staat im neuen Deutschland".
— im Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik.
Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. (aus der Festgabe für Kahl).
Vogler: Die Ordnungsgewalt der deutschen Parlamente. Hamburg. Jur. Diss. 1925.
Walz: Über die Prüfung der parlamentarischen Wahlen, zunächst nach badischem Recht. Heidelberg 1902.
Walz, G. Ad.: Staatsrecht. 1932.

Protokolle von Ausschüssen des Reichstags und des preußischen Landtags.
Stenographische Berichte des Reichstages und des preußischen Landtages. (Sten. Ber.).

Abkürzungen.

Geschäftsordnung = Gesch.O.
Reichsverfassung = RV.
Reichshaushaltsordnung = RHO.

GLIEDERUNG

Kapitel I. Einleitung.

§ 1. Zustandekommen der Änderungen der Gesch.O.

Kapitel II. Die Bestimmungen der „einfachen" Gesch.O. des Reichstages haben sich, da sie einer minderstarken Rechtsquelle entstammen, innerhalb der durch die RV und die übrigen Reichsgesetze gezogenen Schranken zu halten, falls sie nicht wegen Unvereinbarkeit mit der RV oder einem sonstigen Reichsgesetz nichtig sein sollen.

§ 2. Die Rechtsnatur der „einfachen" Gesch.O. für den Reichstag.

a) die hier zu behandelnden Bestimmungen gehören zu einer besonderen — nicht der einzigen — Gruppe von Geschäftsordnungsvorschriften, die man am besten unter dem Namen „einfache" Geschäftsordnung für den Reichstag zusammenfaßt.

b) Ansichten der Literatur über die Rechtsnatur der „einfachen" Geschäftsordnung für den Reichstag und ihre Widerlegung. Sie ist keine
1. Summe von Konventionalregeln,
2. Verwaltungsverordnung,
3. Rechtsverordnung,
4. rechtssetzende Vereinbarung oder endlich
5. autonome Satzung.

c) Die „einfache" Gesch.O. ist vielmehr eine Rechtsquelle eigener Art.

§ 3. Die Gesch.O. ist eine Rechtsquelle von geringerer Kraft als die RV und die übrigen Reichsgesetze, darf folglich keine diesen Gesetzen widersprechenden Vorschriften enthalten.

§ 4. Der delegierende Art. 26, 2 RV beschränkt ferner die Gesch.O. entsprechend ihrem Zweck auf die Regelung der technischen Einzelheiten des Geschäftsganges und der Disziplin des Reichstages.

§ 5. In der Regelung der ihr nach Art. 26, 2 RV überwiesenen Aufgaben ist aber die Gesch.O. auch n u r an die in der RV und den übrigen Reichsgesetzen gezogenen Schranken gebunden; aus dem Wesen der Gesch.O. läßt sich keine allgemeine Rechtspflicht zum Schutze parlamentarischer Minderheiten ableiten.

Kapitel III.

§ 6. Die Neufassungen der §§ 55 und 60, der neue Abs. des § 90 sowie der dem § 54 hinzugefügte Abs. III der Gesch.O. sind ohne weiteres als rechtlich einwandfrei zu erkennen.

Kapitel IV. Die Bestimmungen des neuen § 48 a der Gesch.O. lassen sich ebenfalls mit dem Verfassungsrecht vereinbaren.

§ 7. Sachlicher Inhalt der Bestimmungen des § 48a.

§ 8. Die durch den ersten Abschnitt des § 48a bestimmte Abkürzung der Plenarberatungen von Finanzvorlagen erscheint zwar unzweckmäßig, ist aber verfassungsrechtlich zweifelsfrei zulässig.

§ 9. Über den Wert der im Abs. II des § 48a enthaltenen Legaldefinition läßt sich ebenfalls streiten; jedoch bestehen auch gegen sie keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

§ 10. Aber auch der Abs. III des neuen § 48a der Gesch.O. — bei dem das Schwergewicht der Änderungen liegt — läßt sich mit dem Verfassungsrecht vereinbaren.

a) Die hier getroffene geschäftsordnungsmäßige Selbstbeschränkung des Reichstages erscheint zweckmäßig.
b) Sie hält sich im Rahmen des Art. 26, 2 RV,
c) sie enthält keine unzulässige Beschränkung des Initiativrechtes des Reichstages, denn
1. sie widerspricht nicht dem Art. 68, I RV,
2. sie läßt sich mit Art. 85, IV RV vereinbaren und entspricht dem in diesem Artikel zum Ausdruck kommenden Willen der RV,
3. sie entspricht dem auch in anderen Bestimmungen des Verfassungsrechts und in der verfassungsrechtlichen Entwickelung zum Ausdruck kommenden Tendenz, die Ausgabeninitiative des Reichstags möglichst einzudämmen, und
4. sie entspricht auch den aus dem in der Verfassung vorausgesetzten Begriff des Haushaltsplanes gezogenen Schlußfolgerungen.

Kapitel V. Der neue § 54, II der Gesch.O. läßt sich dagegen mit der RV nicht vereinbaren.

§ 11. Er verstößt gegen Art. 54 RV.
a) Die Auffassung, daß ein Vertrauensvotum des Reichstages rechtliche Voraussetzung der Amtsführung der Reichsregierung sei, ist zwar abzulehnen;
b) die Auslegung, daß die Verfassung das Vertrauen des Reichstages, dessen die Reichsregierung nach Art. 54, 1 bedarf, im Wege einer unwiderleglichen Vermutung bis zur Annahme eines ausdrücklichen Mißtrauensvotums nach Art. 54, 2 unterstelle, — nach der allein das Verbot von Vertrauensanträgen durch den § 54, II der Gesch.O. sich mit Art. 54 RV vereinbaren ließe —, ist jedoch ebenfalls abzulehnen.
c) Die Zulässigkeit von Vertrauensanträgen ergibt sich vermittels klarer Schlußfolgerung aus Art. 54, 1, an dessen grundsätzsätzlicher Bedeutung dadurch nichts geändert wird, daß an das Fehlen des Vertrauens keine formal-juristischen Folgen geknüpft sind, wenn es sich anders als durch ausdrückliches Mißtrauensvotum ergibt.
d) Die unter b) angeführte Auslegung, — nach der allein sich ein Verbot von Vertrauensanträgen mit Art. 54 RV vereinbaren ließe —, hat sich auch gewohnheitsrechtlich nicht durchgesetzt.

§ 12. Der § 54, II Gesch.O. ist ferner unvereinbar mit Art. 76 RV, da er in seiner praktischen Auswirkung einer authentischen Interpretation des Art. 54 RV gleichkommt und somit die erschwerten Voraussetzungen, die Art. 76 RV an eine authentische Verfassungsinterpretation knüpft, umgeht.

§ 13. Er verstößt endlich auch gegen Art. 26 RV, da er sich auf den Boden des materiellen Verfassungsrechtes begibt, weil er nicht nur technischen, sondern sachlichen Inhalt hat.

§ 14. Die Rechtsstellung der parlamentarischen Minderheiten gegenüber der durch § 54, II der Geschäftsordnung getroffenen verfassungswidrigen Regelung.

§ 15. Die Änderung des § 54, II Gesch.O. war zur Zeit des Erlasses der Bestimmung unzweckmäßig und ist zur Zeit durch die verfassungsrechtliche Entwickelung überholt.

KAPITEL I.

§ 1.

Der Reichstag beschloß in seiner außerordentlich stürmisch verlaufenen Sitzung vom 9. Februar 1931 wenige, aber bedeutsame Änderungen seiner Geschäftsordnung. Es war kein Geheimnis geblieben, daß die Mehrheit des Hauses — auf Anregung und im Einverständnis mit der Reichsregierung und unter bewußter Ausschaltung der Opposition — hier im Wege einer Reform der Gesch.O. Änderungen erstrebte, deren Grundgedanken noch wenige Tage zuvor von dem Präsidenten des Reichstages als Parlamentsreform in Aussicht gestellt worden waren [1]) Änderungen, die die Mehrheit selbst offensichtlich lieber durch eine Ergänzung der Verfassung oder durch eine authentische Interpretation einzelner ihrer Bestimmungen geregelt hätte, wenn ihr das bei den bestehenden Mehrheitsverhältnissen möglich gewesen wäre. Aufsehen hatten insbesondere die Änderung des § 54 Abs. II der Gesch.O. und die Selbstbeschränkung des Reichstages in der Ausgabeninitiative durch den neuen § 48 a erregt, da sie das Wesen des parlamentarischen Systems in seinem Kernpunkt zu berühren schienen, und die Regelung derartiger Fragen in der Gesch.O. zum allerwenigsten als unzweckmäßig erscheinen mußte. Es kann nicht wunder nehmen, daß die Opposition, deren parlamentarische Stellung durch die Neuerungen wesentlich erschwert wurde, durch die ganze Art des Zustandekommens dieser Reform zu der Auffassung gelangte, „daß hier geschäftsordnungsmäßige Dinge von der Mehrheit nur zum Vorwand genommen würden, um in Wirklichkeit die entsprechenden Bestimmungen der Weimarer Verfassung abzuändern [2]), weil sie die erschwerten Erfordernisse des Art. 76 RV nicht habe erfüllen können. Es ist deswegen im einzelnen zu untersuchen, ob der gegen die neuen Bestimmungen der Gesch.O. erhobene Vorwurf der Verfassungsverletzung begründet ist.

---

1) Vgl. die Art. des Reichstagspräsidenten Löbe im „Vorwärts" vom 17. und 24. Jan. 1931.

2) so Abg. Gräf (Thür.): Sten. Ber. d. Reichstags vom 9. Febr. 1931 S. 796 (C).

KAPITEL II.

§ 2.

Bevor jedoch im einzelnen geprüft werden kann, ob sich die Abänderungen der Gesch.O. des Reichstages mit der Reichsverfassung vereinbaren lassen, ist zunächst die Frage zu beantworten, ob die Gesch.O. ihrer Wesensart nach überhaupt imstande ist, Vorschriften der RV zu verletzen. Eine kurze Erörterung der Rechtsnatur der Gesch.O. erscheint deshalb zum Verständnis der Hauptfrage unerläßlich, die Voranstellung dieser Erörterung zweckmäßig.

a) Es sei hier vorausgeschickt, daß im folgenden unter Gesch.O. des Reichstages nur die Zusammenfassung derjenigen Geschäftsordnungsbestimmungen verstanden ist, die sich der Reichstag selbst auf Grund der Delegation des Art. 26 RV im Gegensatz zum normalen Gesetzgebungsverfahren durch einfachen Mehrheitsbeschluß ohne anderweitige Mitwirkung gegeben hat; denn die am 9. Febr. 1931 beschlossenen Bestimmungen gehören nach ihrer Entstehung zu dieser Gruppe der Geschäftsordnungsvorschriften, während ein anderer Teil in der Verfassung selbst oder durch sonstige Reichsgesetze mit zwingender Kraft geregelt ist. Die auf Grund der Ermächtigung des Art. 26, 2 RV vom Reichstag erlassene Gesch.O. wird regelmäßig auf Grund ihres äußerlichen Zusammenhanges als Gesch.O. „im engeren" oder „eigentlichen" Sinne bezeichnet, der dann eine Gesch.O. im weiteren Sinne gegenübersteht. Besser erscheint hier die Unterscheidung von Reibert[2a]), der die auf Grund des Art. 26, 2 RV vom Reichstag beschlossenen Geschäftsordnungsbestimmungen wegen ihrer Entstehungs- und Änderungsmöglichkeit durch einfachen Mehrheitsbeschluß des Reichstages als „einfache" im Grgensatz zu „strengen" — d. h. in ihrer Entstehung und Änderung an weitere Erfordernisse gebundenen — Geschäftsordnungsvorschriften bezeichnet.

b) Wenn es in Art. 26, 2 RV heißt, daß der Reichstag „sich seine Geschäftsordnung gibt", so ist damit über die Rechtsnatur der „einfachen" Gesch.O. noch nichts ausgesagt. Das rechtliche Wesen der Gesch.O. bleibt vielmehr, wie schon nach der alten RV, auch jetzt problematisch.

1. Hatschek[3]) will die Geschäftsordnung des Reichstages überhaupt nicht als eine Rechtsquelle — die ohne weiteres kraft der ihr innewohnenden Autorität die Rechtssubjekte bindet — anerkennen,

---

2a) Reibert: ungedruckte Diss. Marburg 1932.
3) Hatschek: dt. und pr. St. R. 1930 S. 506. Hatschek: parl. R. S. 42.

sondern will in ihr lediglich eine „Summe von Resolutionen des Hauses“ sehen, die sich nicht als Rechtsnormen, sondern nur als „Konventionalregeln, d. h. als Normen kraft faktischer Übung“ Geltung verschafft haben. Sein Argument, daß der Reichstag „Herr seiner Gesch.O. sei“ — daß die Mehrheit des Reichstages jederzeit die Gesch.O. abändern oder durchbrechen könne, beweist jedoch nichts gegen den Charakter der Gesch.O. als Rechtsquelle. Es ist für eine Rechtsnorm keineswegs begriffswesentlich, daß ihre Abänderung nur in schwereren Formen möglich ist als ihr Erlaß; im Gegenteil, regelmäßig kann ein Rechtssatz in derselben Form, wie er erlassen ist, auch abgeändert werden. Gegen die Auffassung Hatscheks, daß die Gesch.O. nur eine Sammlung von „Konventionalregeln“ sei, ist zunächst einzuwenden, daß das Parlament selbst jedenfalls die Bestimmungen der Gesch.O. nicht als Konventionalregeln ansieht, daß vielmehr selbst um einzelne Geschäftsordnungsbestimmungen erbitterte parlamentarische Kämpfe geführt werden. Gegen seine Ansicht spricht ferner Art. 26, 2 RV. Eine verfassungsrechtliche Delegation der Befugnis, unverbindliche Regeln aufzustellen, wäre ein Unding. Auch wäre dann eine Kodifikation der Gesch.O. nicht nur überflüssig, sondern sogar schädlich [4]), da eine Kodifikation erfahrungsgemäß lebenden Bräuchen nur hinderlich ist [5]). Endlich gibt Hatschek seine Auffassung selbst im wesentlichen preis durch sein Eingeständnis, daß die Gesch.O. „zweifellos auch Rechtssätze“ umfasse [6]), daß demnach eine wissenschaftlich brauchbare Scheidung zwischen objektivem Recht und Konventionalregeln unmöglich sei. Seine Ansicht ist folglich abzulehnen.

2. Jellinek [7]), Walz [7a]), neuerdings auch Giese [8]) halten die Gesch.O. für eine Verwaltungsverordnung. Für die Ablehnung dieser Ansicht mag hier der Hinweis genügen, daß der Erlaß einer Verwaltungsverordnung keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfte, daß die Verweisung der Verfassung auf die Gesch.O., die not-

---

4) ähnlich Breiholdt: Die Abstimmung im Reichstag, in Arch. öff. R. NF. Bd. 10 S. 295.

5) so Morstein-Marx: Beiträge zum Problem des parl. Minderheitenschutzes. Hamburg 1924 S. 20.

6) Hatschek: Lehrb. des dt. und pr. Verwaltungsr. 2. Aufl. 1922 S. 153. Ders.: Reichsstaatsrecht S. 220.

7) G. Jellinek: System der subj. öff. Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905. S. 169.

7a) Walz: Über die Prüfung der parl. Wahlen, zunächst nach bad. Recht, Heidelberg 1902, S. 2.

8) Giese: Die Verfassung des DR. v. 11. Aug. 1919. 5. Aufl. Berlin 1923. S. 100.

wendigerweise als solche aufgefaßt werden muß, demnach überflüssig wäre [9]).

Im Gegensatz zu den eben abgelehnten Auffassungen wird die Gesch.O. im Schrifttum ganz überwiegend als eine Quelle positiven Rechtes angesehen. Die Meinungen über die rechtliche Natur der Gesch.O. gehen aber stark auseinander, und zwar wird sie angesehen als Rechtsverordnung, rechtssetzende Vereinbarung, autonome Satzung oder endlich als eine Rechtsquelle eigener Art.

3. Die Konstruktion Mohls [9a]) — der die Gesch.O. als Rechtsverordnung ansieht — scheitert, wie Hatschek [10]) ausführt, insbesondere daran, daß von auf Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen nur dann die Rede sein kann, wenn das ermächtigende Gesetz einem Staatsorgan die Ermächtigung zu Eingriffen in fremde Rechtssphären erteilt, die ihm sonst nicht zustehen, während durch die Gesch.O. gerade verhindert werden soll, daß die Volksvertretung die Schranken des ihrer Regelung ausdrücklich zugewiesenen Gebietes überschreitet. Ferner weist Haagen [11]) mit Recht darauf hin, daß Geschäftsordnungen nicht verkündigt zu werden brauchen, um rechtsverbindlich zu werden, — (daß die Gesch.O. des Reichstages ausnahmsweise verkündet worden ist, hat nur praktische, keine rechtliche Bedeutung) — während Gesetze wie Verordnungen erst dann in Rechtskraft erwachsen, wenn sie ordnungsgemäß verkündet sind.

4. Auch die Ansicht Schmidts [12]), der die Gesch.O. als eine Vereinbarung — als eine „Verschmelzung gleicher Willen" — der Reichstagsabgeordneten ansieht, die objektives Recht erzeugt, und der die Gesch.O. demnach als rechtssetzende Vereinbarung bezeichnet, ist abzulehnen; denn die Beschlüsse des Reichstages kommen nicht durch eine Vereinbarung (auf Grund der gleichlautenden Einwilligung) aller Reichstagsabgeordneten zustande, sondern sie sind eine Durchsetzung des Mehrheitswillens gegen die überstimmte Minderheit.

5. Der unter der Autorität Labands [13]) entstandenen herrschenden Auffassung [14]), die Gesch.O. sei eine autonome Satzung, die unter den Abgeordneten statutarisches Recht erzeuge, kann jedoch ebenfalls

---

9) so Hatschek: Parlamentsrecht, S. 40; Staatsrecht S. 431.

9a) R. v. Mohl: Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum Dt. RT. 1873. S. 12.

10) Hatschek: Das Parlamentsrecht des Dt. R. I. Teil, 1915. S. 40; Ders.: Das Reichsstaatsrecht, I. Berlin 1923. S. 220. Ebenso Vogler: Die Ordnungsgewalt der dt. Parlamente. Hamburg 1925.

11) Haagen: Die Rechtsnatur der parl. Gesch.O. Berlin Diss. 1929. S. 26.

12) im Arch. öff. R. 32. S. 459.

13) Laband: Das Staatsrecht des DR., 5. Aufl. Bd. I. Tübingen 1911. S. 344.

14) so u. a. Perels: Das autonome Reichstagsrecht, Berl. 1903 S. 5. — Vogler: a.a.O. S. 5.

nicht uneingeschränkt zugestimmt werden, obgleich diese Deutung dem Wesen der Gesch.O. nahe kommt. Das Recht der Autonomie — der Befugnis eines Verbandes, der nicht Staat ist, sich selbst Recht zu setzen [15]) — steht nämlich im allgemeinen nur rechtsfähigen Körperschaffen zu; denn „Selbstgesetzgebung kann nur üben, wer ein rechtliches Selbst besitzt" [16]). Das Parlament ist aber als Organ des Staates kein rechtsfähiges Kollegium, obschon es zweifellos mit einer rechtsfähigen Körperschaft große Ähnlichkeit hat und man es darum wohl am besten als körperschaftsähnliches Wesen [17]) bezeichnet. Man muß aber Haagen [18]) beipflichten, daß es logisch unzulässig sei, „das von einem solchen körperschaftsähnlichen Gebilde geschaffene Recht als autonome Satzung zu bezeichnen", daß es sich dabei vielmehr nur um satzungsähnliche Normen handeln könne. Wenn Perels [19]) dennoch die Gesch.O. als autonome Satzung konstruieren will, so ist ihm das nur dadurch möglich, daß er dieser Konstruktion zuliebe hier den Begriff der Autonomie anders auffaßt als in der sonstigen Literatur, nämlich als „die Kompetenz eines vom Staate verschiedenen Trägers öffentlicher Gewalt, innerhalb der Gesetze, für den eigenen Herrschaftsbereich verbindliches Recht in objektivem Sinne zu setzen". Es ist zuzugeben, daß eine solche Konstruktion an sich möglich ist; es ist aber kein Grund einzusehen, den Begriff der Autonomie zu verwässern und hier eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß die Autonomie eine Rechtsperson voraussetzt, festzustellen, nur um die Gesch.O. als autonome Satzung bezeichnen zu können [20]).

c) Die Gesch.O. ist vielmehr rechtlich ein Gebilde sui generis — gewissermaßen durch eine unechte —, eine Quasiautonomie entstanden — das sich nicht in eine fertige Schablone pressen läßt, oder wie Kühnemann genauer sagt [21]), „ein auf der Delegation der RV beruhender satzungsähnlicher Beschluß eigener Art, der im Gegensatz zur echten Autonomie nicht körperschaftliches, statutarisches, sondern staatliches Recht erzeugt".

§ 3.

Kraft der Delegation des Art. 26, 2 RV, der durch die Bestimmung, daß sich das Parlament seine Gesch.O. gibt, bewußt eine vom

15) Gierke: Dt. Priv. R. 1895 I S. 142.
16) Anschütz: Enzykl. S. 144.
17) so Stier-Somlo: Deutsch. Reichs- und Landesstaatsr. Berlin und Leipzig 1924, I. S. 594. ebenso: Morstein-Marx a.a.O. Anm. 53.
18) Haagen: a.a.O. S. 36.
19) im Handb. d. D. St. R. I. S. 40.
20) so Helfritz: S. 36 Anm. 2.
21) Kühnemann: Die Änderungen der Gesch.O. des Reichstages vom Rechtsstandpunkt, in „Reich und Länder", 5. Jg. 1931 S. 90.

Reichstag auszufüllende Lücke offen läßt, wird die Gesch.O. ein Teil des staatlichen Verfassungsrechtes, eine Ergänzungsvorschrift zur Reichsverfassung[22]). Das besagt aber nicht, daß die Bestimmungen der Gesch.O. nun auch den Bestimmungen der RV gleichzusetzen sind in dem Sinne, daß sie auch deren Verfassungsrechtsstärke gewinnen[23]). Wenn Preibisch[24]) die zum Erlaß der Gesch.O. ermächtigende Verfassungsbestimmung als „Blankogesetz" bezeichnet, so läßt sich das rechtfertigen; die Schlußfolgerung jedoch, daß die auf Grund der ermächtigenden Bestimmung erlassenen Vorschriften den formellen Verfassungsrechtsbestimmungen gleichzusetzen seien[25]), ist nicht zu billigen. Wäre die Gesch.O. eine Rechtsquelle von gleicher Kraft wie die RV selbst, so müßte auch hier der Satz „lex posterior derogat legi priori" Anwendung finden, d. h. durch die Gesch.O. könnte die Verfassung abgeändert oder authentisch interpretiert werden; ein derartiges Ergebnis läßt sich aber keinesfalls halten. Wollte die Verfassung das gestatten, so würde sie sich dadurch selbst, soweit es sich um geschäftsordnungsmäßige Dinge handelt, ihres wirksamsten Schutzes, den sie in Art. 76 gegen Verfassungsverletzungen aufgerichtet hat, berauben. Die RV würde durch Art. 26, 2 der Gesch.O. für ihr Gebiet das Recht delegieren, sich über die erschwerten Voraussetzungen, die sie selbst an eine Verfassungsänderung knüpft, hinwegzusetzen, d. h. sie würde der Gesch.O. mehr Rechte delegieren, als sie selbst besitzt. Daß die RV das nicht will, erscheint selbstverständlich. Gerade aus der Delegation ergibt sich vielmehr, daß die Gesch.O. abhängig ist von der Verfassung, daß sie sich als Ergänzungsvorschrift innerhalb der durch die Verfassung vorgezeichneten Grenzen zu bewegen hat, um rechtswirksam zu sein, die Verfassung also nicht abändern kann. Die preußische Verfassung (Art. 29, II) hat übrigens in dieser Hinsicht alle Zweifel ausgeräumt, indem sie eindeutig bestimmt: der Landtag gibt sich seine Gesch.O. „im Rahmen dieser Verfassung". Die Frage, ob auch die übrigen staatlichen Gesetze stärkere Kraft haben, als die Bestimmungen der Gesch.O., interessiert in diesem Zusammenhange weniger, kann aber mit dem Hinweis, daß die Gesetze, wie alle Staatsbürger, auch die Reichstagsabgeordneten binden, und daß diese sich durch den vereinfachten Weg der Gesch.O., im Gegensatz zu dem normalen Gesetzgebungsverfahren — nicht eine Sonderstellung verschaffen dürfen, ohne Bedenken bejaht werden, es sei denn, was praktisch möglich ist, daß auch die Gesch.O. im Gesetz-

22) so Perels a.a.O. S. 3; im Anschluß an ihn Preibisch.
23) Die Rechtsnatur der parl. Gesch.Oen. usw. Greifswald, Diss. 1914.
23a) so dem Sinne nach Morstein-Marx a.a.O. S. 16.
24) a.a.O. S. 35.
25) so im Ergebnis auch Mahn: Die rechtliche Natur der Gesch.O. und des Geschäftsganges im Deutschen Reichstag. Würzburg, Diss. 1921 S. 35.

gebungswege beschlossen wird[26]). Die Bestimmungen der Gesch.O. dürfen also mit einem Reichsgesetz, insbesondere mit der RV, nicht im Widerspruch stehen, wenn sie rechtswirksam sein sollen. Auch die authentische Interpretation eines Gesetzes kann demnach nicht Aufgabe der Gesch.O. sein; denn es ist allgemein anerkannt, daß — wenn der Sinn eines Gesetzes zweifelhaft ist — sein Inhalt nur durch eine Rechtsquelle von gleicher Kraft, die der RV also nur durch ein mit der doppelt qualifizierten Mehrheit des Art. 76 RV beschlossenes Reichsgesetz festgestellt werden kann[27]).

§ 4.

Es wirft sich jetzt die weitere Frage auf, ob nach der Delegation des Art. 26 RV die Gesch.O. jede Bestimmung ohne Rücksicht auf ihren Inhalt enthalten kann, sofern sie sich nur im übrigen mit der RV und den anderen Reichsgesetzen vereinbaren läßt. Diese Frage ist zu verneinen. Wie schon der delegierende Art. 26, 2 RV nach seinem Wortlaut: „Der Reichstag gibt sich seine Geschäftsordnung", erkennen läßt, hat diese den Zweck zu ordnen, nämlich den Geschäftsgang und die Disziplin des Reichstages, wie es Art. 27 der alten RV genauer ausdrückt; — daß Art. 26,2 RV, nur in kürzerer Form, dasselbe ausdrücken soll wie Art. 27 der alten RV, ist unbestritten —; die RV will dem Reichstag dadurch, daß sie ihm gemäß der Delegation des Art. 26, 2 RV die zweckentsprechende Regelung der technischen Einzelheiten seines Verfahrens und seiner Disziplin überläßt, die ordnungsmäßige Erledigung der ihm nach der RV obliegenden Geschäfte ermöglichen; die Gesch.O. ist also ihrem Zweck nach — was in der Delegation des Art. 26, 2, wenn auch nicht so deutlich wie in der alten RV, immerhin zum Ausdruck kommt — inhaltlich auf die Regelung technischer Einzelheiten, die den Geschäftsgang und die Disziplin des Reichstages betreffen, beschränkt. Bestimmungen, die einen anderen Inhalt haben, gehören demnach nicht in eine Gesch.O., und solche Bestimmungen können deshalb auch nicht dadurch rechtswirksam werden, daß sie äußerlich in eine Gesch.O. aufgenommen werden[28]). So betont beispielsweise der Bericht des preußischen Landtags vom 26. 11. 1921, daß „nur das, was sich wirklich auf eine Gesch.O. beziehe, in die Gesch.O. hineingehöre" — nämlich die Regelung des formellen (technischen) Verfahrensrechtes des Reichstages, soweit nicht auch dieses in der RV selbst oder einem anderen Reichsgesetz geregelt ist —, daß die Gesch.O. „materielles Recht nicht enthalten

26) so dem Sinne nach Kühnemann: a.a.O. S. 90.
27) vgl. z. B. Anschütz: Die Verfassung des DR. 12. Aufl. 1930. S. 349.
28) vorstehende Ausführungen ähnlich bei Kühnemann a.a.O. S. 90.

dürfe" — auch nicht in Ausführung der RV[29]). Demnach gehört auch eine einfache Auslegung, d. h. die sachliche Feststellung von Inhalt und Tragweite einer gesetzlichen Bestimmung nicht in die Gesch.O.

§ 5.

Die Gesch.O. wird meist durch ihre praktische Ausgestaltung und ihre Handhabe einen gewissen Schutz parlamentarischer Minderheiten gewährleisten. Die gelegentlich in Kreisen der Opposition, insbesondere in der Presse vertretene Auffassung, daß man aus dem Wesen und Begriff der Gesch.O. ganz allgemein eine Rechtspflicht zum Schutze der Minderheiten ableiten müsse, in dem Sinne, daß eine Verschlechterung der parlamentarischen Stellung der Minderheiten durch Änderungen der Gesch.O. unzulässig sei, daß eine solche Änderung in wohlerworbene Rechte der Minderheiten eingreife und aus diesem Grunde eine „Vergewaltigung" der Minderheiten oder gar einen Verfassungsbruch darstelle, geht dagegen viel zu weit und ist unhaltbar. Aus dem Umstand, daß in der RV selbst einige wichtige Minderheitsrechte und sonstige verfahrensrechtliche Bestimmungen, die begriffsmäßig auch Gegenstand einer Regelung durch die Gesch.O. sein könnten, enthalten sind, wird man vielmehr schließen müssen, daß der Reichstag, was die Regelung seines Geschäftsganges und seiner Disziplin angeht, nur an die in der Verfassung oder den einschlägigen Gesetzen selbst angeführten Bestimmungen dieses Inhalts gebunden ist, innerhalb dieser Schranken dagegen vollständige Freiheit besitzt. Schon Laband[30]) weist darauf hin, daß keine Partei und kein Mitglied des Reichstages ein Recht auf Fortdauer der Gesch.O. oder einzelner ihrer Bestimmungen habe, daß die Mehrheit des Reichstages vielmehr die Gesch.O. selbst für den Einzelfall abändern könne, wenn ein wichtiges vom Reichstag zu erledigendes Geschäft wegen besonderer, gerade in diesem Falle hervortretender Schwierigkeiten ohne eine Änderung der bisherigen Gesch.O. nicht erledigt werden könne. Die Mehrheit kann also ihre Macht auch gegenüber der Minderheit mißbrauchen, ihre Befugnis, die parlamentarische Stellung der Minderheiten soweit wie möglich zu verschlechtern, in einer Art und Weise handhaben, die sie gegen sich selber nicht angewandt sehen möchte. Daß eine die Wünsche der Opposition vollkommen übergehende Regelung der Gesch.O. vor allem im Hinblick darauf, daß die Mehrheit bald zur Minderheit werden kann, wenig zweckmäßig sein wird, ist für die Rechtsgültigkeit der getroffenen Regelung ohne Bedeutung. „Das reine, innerhalb des Gesetzes sich bewegende Ge-

29) Drucksache Nr. 1070 auf Seite 1266, 1267; angeführt auch bei Kühnemann a.a.O. S. 90.

30) Laband. DJZ. 8. Jg. 1903 S. 5.

schäftsordnungsrecht ist schutzlos wie kein anderer Teil der Gesch.O. ... der geschäftsordnungsmäßige Minderheitenschutz ist parlamentarische Ornamentik“ [31]). Ebenso abwegig wie die Konstruktion eines allgemeinen Minderheitenschutzes aus Begriff und Wesen der Gesch.O. wäre die kraß entgegengesetzte Auffassung, die etwa aus dem Zweck der Gesch.O., dem Reichstag die ordnungsmäßige Erledigung der ihm verfassungsmäßig obliegenden Aufgaben zu ermöglichen, folgern wollte, der Reichstag sei dann berechtigt, Zweifel über die Bedeutung einer Verfassungsrechtsbestimmung in der Gesch.O. mit bindender Kraft auszuräumen, wenn andernfalls die ordnungsmäßige Erledigung der ihm obliegenden Aufgaben gefährdet sei. Die Frage, ob eine Bestimmung der Gesch.O. der Verfassung entspricht und folglich rechtsverbindlich ist, ist also lediglich davon abhängig, ob sie sich innerhalb des Rahmens der Verfassung hält, insbesondere auch davon, ob sie die Delegation des Art. 26, 2 RV, der die Gesch.O. inhaltlich auf die formelle Regelung des Geschäftsganges und der Disziplin des Reichstags beschränken will, überschreitet.

KAPITEL III.

§ 6.

Untersuchen wir jetzt im einzelnen die beschlossenen Änderungen auf ihre Rechtsgültigkeit, so ergibt sich bei verschiedenen von ihnen ohne weiteres, daß sie rechtlich nicht zu beanstanden sind. Hierhin gehören die Neufassungen der § 55 und der beiden letzten Sätze des § 60, der neue Absatz des § 90, sowie der dem § 54 hinzugefügte Absatz III der Geschäftsordnung. Die §§ 55 und 60 betreffen Fassung und Regelung der Interpellationen und kurzen Anfragen, die nach wie vor von verhältnismäßig kleinen Minderheiten eingebracht werden dürfen; jedoch wird die Möglichkeit der Einbringung für die Zukunft von der Einhaltung gewisser Formen abhängig gemacht. Die Interpellationen und kleinen Anfragen dürfen künftig keine kritischen Beurteilungen, sondern nur die Tatsachen enthalten, die zur Kennzeichnung der gewünschten Auskunft notwendig sind; ferner dürfen sie weder parlamentarisch unzulässige Wendungen enthalten noch durch ihren Inhalt den Tatbestand einer strafbaren Handlung verwirklichen. Auch von denen, die in grundsätzlicher Gegnerschaft gegen den Antrag auf Abänderung der Gesch.O. in seiner Gesamtheit standen, wird nicht geleugnet, daß in der Praxis gerade die Interpel-

31) Morstein-Marx: a.a.O. S. 32.

lationen und kleinen Anfragen teilweise zu einer politischen Propaganda übelster Art mißbraucht worden sind. Man wird daher grundsätzlich die in dieser Hinsicht getroffenen Neuerungen — ihre vernünftige Handhabung allerdings vorausgesetzt — im Interesse einer sachlichen Arbeit im Parlamente begrüßen dürfen. „Derartige Vorschriften sind eigentlich eine Selbstverständlichkeit für jeden geordneten Parlamentsbetrieb“ [32]). Es ist auch nicht ersichtlich, daß sie dem Wortlaute oder dem Sinne irgendeiner Verfassungsbestimmung widersprächen. Insbesondere überschreiten sie auch nicht den Rahmen des Art. 26, 2 RV, da sie nur technische Einzelheiten zur Ermöglichung eines geordneten Verfahrens enthalten. Ebenso erscheint es durchaus zulässig, die Entscheidung darüber, ob die für die Inteerpellationen und kleinen Anfragen verlangte Form gewahrt ist, dem Reichstagspräsidenten und bei einer Beschwerde gegen dessen Entscheidung endgültig dem Ältestenrat zu übertragen. Das von der Opposition in den Reichstagsberatungen und der Presse erhobene Bedenken, daß diese Organe in ihren Entscheidungen parteiisch zuungunsten der Minderheiten seien und die ihnen gegebene Macht mißbrauchen würden, mag bei der damaligen politischen Lage berechtigt gewesen sein, ist aber für die Rechtswirksamkeit der getroffenen Regelung ohne Bedeutung, da die Mehrheit des Reichstages das innerhalb der Gesetze sich bewegende Geschäftsordnungsrecht regeln kann, wie es ihr paßt [33]). Auch der neue Absatz des § 90, der die geschäftsordnungsmäßige Wirkung der Wortentziehungen regelt, indem er bestimmt, daß ein Redner, dem das Wort entzogen worden ist, es in der gleichen Sitzung nicht wieder erhalten kann, — also eine Frage der Parlamentsdisziplin behandelt —, kann rechtlich nicht beanstandet werden. Die gegen ihn erhobenen Bedenken sind ebenfalls nur politischer Art. Das gleiche gilt von dem neuen Absatz III des § 54 Gesch.O., der bestimmt, daß Anträge nach Artikel 54 der Reichsverfassung nur in der Vollversammlung gestellt werden können, der folglich auch eine durch Zweckmäßigkeiterörterungen veranlaßte Regelung des inneren Verfahrensrechtes des Reichstages enthält.

KAPITEL IV.

§ 7.

Der erste Absatz des § 48a bestimmt, daß Finanzvorlagen künftig sofort, d. h. ohne erste Lesung (Plenarberatung) von dem Reichstagspräsidenten sofort an die in Frage kommenden Ausschüsse über-

32) Külz: Die Reform der Gesch.O. des RT.: „Reich und Länder“ V.Jhg. S. 39.

33) vgl. § 5, S. 8.

wiesen werden sollen, und zwar ausschließlich an den Haushaltungsausschuß wenn dieser allein zuständig ist, sonst aber an den zuständigen Ausschuß u n d an den Haushaltungsausschuß.

Ausnahmen von dieser Abkürzung der Plenarberatung des Reichstages bei Finanzvorlagen sollen zwar möglich, aber davon abhängig sein, daß die Reichsregierung einer abweichenden Behandlung zustimmt.

Der zweite Abschnitt des § 48a umreißt — ähnlich wie § 36 der Gesch.O. des preußischen Landtages — im Wege der Legaldefinition den Begriff der Finanzvorlagen, faßt diesen Begriff aber wesentlich weiter als das preußische Vorbild.

Als Finanzvorlangen werden — unter Anführung der Hauptfälle als Beispiele — schlechthin alle Vorlagen der Reichsregierung und alle Anträge von Mitgliedern des Reichstages bezeichnet, die in der Hauptsache bestimmt oder in erheblichem Umfange geeignet sind, auf die öffentlichen Finanzen einzuwirken. In Zweifelsfällen soll der Präsident des Reichstages nach Anhörung des Ältestenrates endgültig entscheiden, ob es sich um eine Finanzvorlage handelt oder nicht.

Das Kernstück des neuen § 48a enthält der dritte Absatz. Er bestimmt, daß Anträge des Reichstages auf Ausgabenerhöhung oder Einnahmesenkung nur im Zusammenhange mit den dazugehörigen Titeln des Haushaltes und nur in einheitlicher, nicht teilbarer Verbindung mit einem Ausgleichsantrag auf entsprechende Ausgabensenkung oder Einnahmeerhöhung zur Beratung und Abstimmung zugelassen werden. Bei dem hiernach bei allen Finanzvorlagen erforderlichen Ausgleichsantrag soll eine anderweitige Schätzung von Einnahmen und Ausgaben nur dann als Deckung angesehen werden, wenn die Reichsregierung diese Schätzung als richtig anerkennt.

§ 8.

Durch den ersten Absatz des neuen § 48a, der bestimmt, daß Finanzvorlagen ohne erste Lesung an die Ausschüsse verwiesen werden können, wird die Plenarberatung von Finanzvorlagen abgekürzt.

Die Frage, wie und wie oft eine Vorlage des Reichstages oder der Reichsregierung zu verhandeln ist, gehört zweifelsfrei zum inneren Verfahrensrecht des Reichstages.

Es handelt sich hierbei um Einzelheiten des Geschäftsganges, den die Mehrheit des Reichstages gemäß der Delegation des Art. 26 RV regeln kann, wie es ihr beliebt.

Eine andere Frage ist es allerdings, ob es nicht zweckmäßiger und gegenüber der Minderheit mehr entgegenkommend gewesen wäre,

statt der ersten die zweite Plenarsitzung ausfallen zu lassen. Die Mehrheit des Reichstages hätte sich dann den Vorwurf ersparen können, sie bezwecke mit dieser Bestimmung, bei Beratungen über Finanzvorlagen die Öffentlichkeit möglichst auszuschalten [33]) und die Minderheit mundtot zu machen. Wenn aber auch diese Vorwürfe berechtigt erscheinen, so liegen sie doch lediglich auf politischem, nicht auf verfassungsrechtlichem Gebiete und sind für die Rechtswirksamkeit der getroffenen Regelung ohne Belang.

§ 9.

Über den Wert der in Abs. II des § 48a der Gesch.O. enthaltenen Legaldefinition wird man ebenfalls streiten können, da nach ihrer Dehnbarkeit die Abgrenzung dessen, was man als Finanzvorlagen auffassen will oder nicht, ziemlich willkürlich vorgenommen werden kann [34]); denn fast jedes Gesetz hat eine wichtige finanzielle Seite und eine im Staatshaushalt zum Ausdruck kommende Nebenwirkung. Auch liegt die Möglichkeit einer mißbräuchlichen Verbindung zwischen politischen und Geldgesetzen nahe. Es wird hier also in erster Linie darauf ankommen, ob es sich bei dem Reichstagspräsidenten, der die Abgrenzung vornehmen soll, um einen verantwortungsbewußten Politiker handelt, der nur zum besten der Allgemeinheit zu handeln bestrebt ist, oder nicht. Jedoch sind auch die gegen die Legaldefinition des Abs. II erhobenen Bedenken politischer Natur, verfassungsrechtlich kann auch sie nicht beanstandet werden.

§ 10.

a) Die den Bestimmungen des § 48a Abs. III, bei denen das Schwergewicht der Änderungen liegt, zugrunde liegenden Gedanken sind nicht neu. Die Gebefreudigkeit der Parlamente, oder besser gesagt, der politischen Parteien, die leicht geneigt und regelmäßig sogar gezwungen sind, Erhöhungen von Ausgaben und die Herabsetzung von Einnahmen vorzuschlagen, wenn das ihren Wählern angenehm ist, hat wegen ihrer großen Gefährlichkeit für den Staatshaushalt und damit letzten Endes für jede ordentliche Staatsführung in allen modernen parlamentarisch regierten Staaten zu Gegenmaßnahmen geführt. Will man solchen, von falscher Rücksichtnahme auf die Wählerschaft bestimmten, im Interesse der Volksgesamtheit und einer gesunden

33a) vgl. Abg. Gräf Sten. Ber. S. 799 (B), gleichzeitig Kühnemann a.a.O. S. 92.

34) vgl. Abg. Gräf Sten. Ber. S. 799 (C).

Wirtschaftsführung auf die Dauer aber untragbaren Agitationsanträgen einen wirksamen Damm entgegensetzen, so muß man von den Antragstellern verlangen, daß sie zugleich erklären, wie das durch ihren Antrag im Etat entstehende Defizit gedeckt werden soll, daß sie mit einem Antrag auf Ausgabeerhöhung oder Einnahmesenkung gleichzeitig einen Antrag einbringen, der entsprechende Heruntersetzung der Ausgaben oder Erhöhung der Einnahmen an anderer Stelle verlangt. Soll aber ein solcher Ausgleichsantrag eine wirksame Beschränkung bedeuten, so muß ferner ein nur scheinbarer Ausgleich für unzulässig erklärt werden, der dadurch erreicht werden könnte, daß die im übigen unverändert gelassenen Einnahmen höher, die Ausgaben niedriger geschätzt werden. Ein solches Verfahren darf zum mindesten nur einen Ausnahmefall im Einverständnis mit den sachverständigen Mitgliedern der Reichsregierung bilden. Schon auf dem 35. Deutschen Juristentag zu Salzburg (1928) wurden im Interesse einer gesunden Finanzpolitik entsprechende Leitsätze beschlossen und zur Annahme empfohlen. Später wurde in der Literatur verschiedentlich angeregt, diese Entwürfe zum Gegenstand einer geschäftsordnungsmäßigen Regelung zu machen[35]). Die Regelung des § 48, III Gesch.O., die im wesentlichen den oben erwähnten Anregungen entspricht, erscheint nach dem Gesagten grundsätzlich — allerdings eine vernünftige Anwendung durch die Reichstagsmehrheit und eine verantwortungsbewußte Reichsregierung vorausgesetzt — zweckmäßig und dem Staatsganzen vorteilhaft und muß gerade im Interesse einer autoritären Staatsführung gegenüber den Auswüchsen eines überspitzten Parlamentarismus begrüßt werden. Etwas anderes ist es, ob man gerade der Regierung, die sie erstrebte, eine vernünftige und auch den Interessen der Minderheit Rechnung tragende Handhabung dieser Bestimmung zutrauen konnte, und bemerkenswert ist es, daß die Rechtsparteien, die sonst entsprechend ihren Grundsätzen regelmäßig für jede Stärkung der Regierungsgewalt eintreten werden, sich in diesem Falle gezwungen sahen, aus Mißtrauen gegenüber der Reichsregierung die Selbstbeschränkung des Reichstages in der Ausgabeninitiative durch § 48a der Gesch.O. — ebenso wie den § 54, II Gesch.O., der gleichfalls eine Stärkung der Regierungsstellung zur Folge hat — abzulehnen, und genau wie die Gegenseite, — die doch grundsätzlich jede Stärkung des parlamentarischen Gedankens unterstützen mußte, — mit verkehrten Fronten zu kämpfen. Die Ungeeignetheit des Augenblicks ihrer Annahme ändert aber nichts an der grundsätzlichen Zweckmäßigkeit der Bestimmungen des § 48a, III der Gesch.O.

35) so z. B. Dorn: Das Recht der Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben der öff. rechtl. Körperschaften. in: Vierteljahresschrift für Steuer und Finanzrecht. 3. Jhg. 1929. S. 101 ff.

b) In diesem Zusammenhange darf sich jedoch die Hauptbetrachtung nicht auf die Frage richten, ob die in dem Abs. III des § 48a der Gesch.O. getroffene Regelung vernünftig und zweckmäßig ist, sondern entscheidend muß sein, ob die in dieser Bestimmung enthaltene Selbstbeschränkung des Reichstages sich mit dem Verfassungsrecht vereinbaren läßt oder nicht.

Für sich betrachtet handelt es sich auch bei den Bestimmungen des Abs. III nur um rein technische Vorschriften, die Antragstellung, Beratung und Abstimmung bei Finanzvorlagen betreffen, d. h. um Vorschriften, die sich mit dem Geschäftsgang und der Disziplin des Reichstages befassen[36]). Da der Reichstag nach der Delegation des Art. 26, 2 derartige Fragen grundsätzlich regeln kann und zwar wie es ihm beliebt, und daher die Bestimmung des Ausmaßes nur als Ermessensfrage erscheint, so ist auch die hier getroffene Regelung gemäß Art. 26, 2 RV zulässig, vorausgesetzt, daß sie sich im übrigen mit den Bestimmungen der RV und der anderen Verfassungsgesetze vereinbaren läßt.

c) Man muß sich nun klar machen, daß durch die für sich betrachtet nur technischen Vorschriften des Abs. III für die Reichsregierung und die ihr folgende Reichstagsmehrheit praktisch die Möglichkeit geschaffen ist, den sachlichen Umfang der Initiativbefugnis der Reichstagsminderheit zu beschränken[37]). Es liegt daher die Frage nahe, ob diese geschäftsordnungsmäßige Selbstbeschränkung, die sich der Reichstag auferlegt, die aber praktisch in der Hauptsache auf eine Einschränkung des Initiativrechtes der Reichstagsminderheiten bei Finanzvorlagen hinausläuft, sich mit dem geltenden Verfassungsrecht vereinbaren läßt, oder ob sie sich als eine unzulässige Beschränkung des durch die Verfassung dem Reichstag — und damit auch der Reichstagsminderheit — gewährten Initiativrechtes darstellt. Die Bestimmungen, die die Verfassung über das Initiativrecht des Reichstages enthält, sind recht dürftig und nicht erschöpfend. In Frage kommen die Art. 68, I RV und 85 RV.

1. Es wird hier zunächst zu untersuchen sein, ob sich die getroffene Regelung mit Art. 68, I RV vereinbaren läßt. Art. 68, I RV lautet: „Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstages eingebracht", er bezeichnet also als zur Einbringung von Gesetzesvorlagen berechtigt neben der Reichsregierung auch die Mitglieder des Reichstages. Auch Reichstagsminderheiten können demnach bei dem Träger der gesetzlichen Gewalt, dem

36) so Kühnemann: in: Berliner Börsenzeitung, Morgenausgabe vom 8. Febr. 1931, angeführt auch bei Bilfinger: Die Gesch.O. des RT. und die Grenzen des parl. Systems. S. 449.

37) vgl. Bilfinger: Die Gesch.O. des RT. und die Grenzen des parl. Systems. S. 451.

Reichstag, unmittelbar den Erlaß oder die Änderung eines Reichsgesetzes — und damit natürlich auch eines Finanzgesetzes — beantragen. Der Wortlaut des Art. 68, I schließt es sogar nicht aus, daß ein einzelnes Mitglied des Reichstages selbständig eine Gesetzesvorlage einbringt. Es ist aber klar, daß der Reichstag als Herr seiner Gesch.O. berechtigt ist, die Einbringung von Gesetzesvorlagen aus seiner Mitte von gewissen geschäftsordnungsmäßigen Bindungen abhängig zu machen. So ist beispielsweise unstreitig, daß die Gesch.O. des Reichstages vorschreiben kann, daß gesetzgeberische Initiativanträge nur dann zur Beratung und Beschlußfassung gelangen, wenn sie von einer gewissen Mindestzahl von Abgeordneten unterstützt werden. Man könnte nun vielleicht daraus, daß Art. 68, I RV auch Reichstagsminderheiten gestattet, Gesetze vorzuschlagen, folgern, daß es unzulässig sei, durch Geschäftsordnungsbestimmungen die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Reichstages von qualitativen Voraussetzungen abhängig zu machen und dadurch im Ergebnis den sachlichen Umfang der Initiativbefugnis des Reichstages — praktisch für den Regelfall allerdings nur der Reichstagsminderheiten — einzuschränken. Eine derartige Folgerung ist aber nicht schlüssig; denn Art. 68, I besagt noch keineswegs, daß er dem Reichstag ein vorbehaltloses Initiativrecht verleihen will. Im Gegenteil, daraus, daß die RV in Art. 68, I lediglich bestimmt, daß Gesetzesvorlagen a u c h aus der Mitte des Reichstages eingebracht werden dürfen und daraus, daß sie gleichzeitig dem Reichstag in Art. 26, 2 gestattet, seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Gesch.O. zu regeln, wird man folgern dürfen, daß sie es dem Reichstag selbst überlassen will, in dieser Gesch.O. nun auch zu bestimmen, in welchen Formen und in welchem Umfange er sein Initiativrecht ordnungsgemäß und diszipliniert geltend machen will[38]), und von welchen Vorausestzungen er seine Geltendmachung abhängig machen will, um Störungen des Staatslebens zu vermeiden und ein reibungsloses Zusammenarbeiten mit den anderen Staatsorganen zu gewährleisten. Unzulässig wäre es nach Art. 68, I RV lediglich, wenn der Reichstag sein Initiativrecht durch die Gesch.O. selbst vollständig ausschlösse, d. h., wenn er sich selbst als Träger der Initiative vollständig ausschaltete. Eine sachliche Selbstbeschränkung dieses Initiativrechtes zum Zwecke einer vernünftigen Handhabung dürfte jedoch nicht nur mit Art. 68, I vereinbar sein, sondern im Zusammenhange mit Art. 26, 2 RV gesehen, durchaus in seinem Sinne liegen, zumal ja durch eine rein geschäftsordnungsmäßige Bindung das Initiativrecht des Reichstages n i c h t e i n m a l grundsätzlich b e s c h r ä n k t wird, sondern nur dessen Ausübung eingeschränkt wird, soweit und solange sich der Reichstag diese Selbstbeschränkung

38) ähnlich Kühnemann a.a.O. S. 91.

auferlegen will. So widerspricht es also auch nicht dem Art. 68, I RV, wenn durch § 48a, III der Gesch.O. die Beratung von Finanzvorlagen durch d enReichstag davon abhängig gemacht wird, daß von den Antragstellern ein Ausgleichsantrag gleichzeitig eingebracht wird und die Wirksamkeit dieser Vorschrift dadurch gesichert wird, daß als Deckung im Sinne des Ausgleichsantrages eine anderweitige Schätzung der sonst unverändert gelassenen Einnahmen und Ausgaben nur dann zugelassen ist, wenn die Reichsregierung eine derartige Schätzung als richtig anerkennt. Daß die Mehrheit für sich im Einverständnis mit der Reichsregierung das Erfordernis eines von der Minderheit wohl regelmäßig geforderten wirksamen Ausgleichsantrages umgehen kann, indem sie unter Duldung der Reichsregierung einen nur formellen Ausgleich darin sucht und findet, daß sie die Einnahmen und Ausgaben anders einschätzt, besagt nichts gegen die Rechtswirksamkeit der getroffenen Regelung; denn die Reichstagsmehrheit kann, wie oben ausgeführt wurde, ihre Macht, über die Gesch.O. zu bestimmen, der Minderheit gegenüber auch mißbrauchen, sofern sich die von ihr beschlossenen Geschäftsordnungsbestimmungen nur im Rahmen der Verfassungsgesetze halten. Die Ansicht von Bilfinger[39]), eine qualitative Einschränkung des nach Art. 68, I RV grundsätzlichen parlamentarischen Initiativrechtes für Finanzvorlagen sei nur dann zulässig, wenn sie als Ausnahme aus dem geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrecht selber abgeleitet werden könne, erscheint nach dem eben Ausgeführten in dieser Form unzutreffend. Erforderlich erscheint vielmehr nur, daß die getroffene Regelung weder mit einem Verfassungsrechtssatze noch mit dem Sinne der RV in Widerspruch steht.

2. Es ist deshalb hier weiter zu prüfen, ob etwa Art. 85 RV, der die grundlegenden Bestimmungen über die Behandlung des Haushaltsplanes — der zweifellos wichtigsten Finanzvorlage — enthält, der getroffenen Regelung entgegensteht. Nun spricht zwar der neue § 48a der Gesch.O. nicht lediglich von Haushaltsvorlagen, sondern ganz allgemein von Finanzvorlagen; jedoch gelangen, wie Bilfinger[40]) richtig sieht, durch die in § 48a, III enthaltene, für sich allein betrachtet rein technische Vorschrift, daß künftig alle Finanzvorlagen des Reichstages nur in Verbindung mit den dazu gehörigen Titeln des Haushaltsplanes zu beraten sind, alle diese Vorlagen auf die Höhe des Art. 85 RV, d. h. des parlamentarischen Haushaltverfahrens. Artikel 85 enthält in Abs. I bis III allgemeine Vorschriften über die Aufstellung des Haushaltsplanes, die mit der im § 48a, III getroffenen Regelung keinen Berührungspunkt haben. Für unsere Untersuchung

39) Bilfinger: a.a.O. S. 451.
40) Bilfinger a.a.O. S. 451.

kommt allein in Frage der Abs. IV des Art. 85 RV, der bestimmt, daß der Reichstag im Entwurfe des Haushaltsplanes ohne Zustimmung des Reichsrates Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen kann. Der Sinn des Art. 85, IV RV erscheint klar: im Interesse von Ordnung und Gleichgewicht des Reichshaushaltes ist bei den wichtigsten Finanzvorlagen, den Haushaltungsvorlagen, die Einwirkungsmöglichkeit des meist sehr gebefreudigen Reichstages auf diese Vorlagen erschwert, indem der verwaltungsmäßigen Notwendigkeiten eher zugängliche Reichsrat gewissermaßen zum Kontrollorgan eingesetzt wird. Man könnte nun vielleicht aus dem Umstand, daß die eben erwähnte wichtige Erschwerung der Ausgabeninitiative des Reichstages in der RV ausdrücklich niedergelegt ist, während andere Bestimmungen in dieser Richtung in der Verfassungsurkunde selbst nicht ausdrücklich festgelegt sind, schließen, daß die Verfassung in dieser Bestimmung die Erschwerung der Initiative bei Finanzvorlagen habe erschöpfend und ausschließlich regeln wollen, in dem Sinne, daß sie eine anderweitige — insbesondere auch geschäftsordnungsmäßige — Einschränkung dieser Initiativbefugnis verbieten wolle, es sei denn, daß diese in den Formen eines verfassungsändernden Gesetzes beschlossen sei. Eine derartige Auslegung dürfte aber dem Sinne des Art. 85, IV RV nicht gerecht werden. Im Gegenteil, gerade daraus, daß die Verfassung in Art. 85, IV bei der Ausgabeninitiative des Reichstages eine staatsrechtliche Besonderheit schafft, indem sie hier den einzigen Fall des gesamten Reichsstaatsrechtes festsetzt, bei dem sie zu Gesetzesbeschlüssen des Reichstages eine ausdrückliche positive — und nur in sehr erschwerten Formen zu ersetzende — Zustimmung des Reichsrates verlangt, wird man die Absicht der Verfassung entnehmen dürfen, die Initiativbefugnis des Reichstages in Finanzfragen möglichst einzudämmen. Für eine derartige Auslegung des Art. 85, IV RV sprechen auch einige Bestimmungen der in den Formen eines verfassungsändernden Gesetzes erlassenen Reichshaushaltsordnung, die dasselbe Bestreben zeigen.

3. Aus den Bestimmungen der §§ 21 und 121 RHO, die dem Reichsfinanzminister bei der Aufstellung des Entwurfes des Haushaltsplanes eine gewisse Vorrangstellung gegenüber den anderen Reichsministern und der Reichsregierung einräumen, und aus § 21, I RHO der noch einmal ausdrücklich bestimmt, daß der „Entwurf des Haushaltsplanes durch die Reichsregierung festgestellt" wird, ergibt sich zunächst zweifelsfrei die gewohnheitsrechtlich bereits entwickelte Tatsache, daß Recht und Pflicht der Initiative zur Aufstellung und Einbringung des Haushalts ausschließlich der Reichsregierung vorbehalten ist, d. h. mit anderen Worten, daß die Zuständigkeit zur Aufstellung des Haushaltsplanes und zu dessen Einbringung — die eigentliche Budgetinitiative — ausschließlich der Reichsregierung und

nicht, wie bei sonstigen Gesetzesvorlagen, nebenher auch dem Reichstag zukommt. Der Reichstag hat also bei der zweifellos wichtigsten Finanzvorlage, dem Haushaltsplan, nicht einmal das Recht einer selbständigen Initiative, sondern nur das Recht des sog. Amendements, d. h. das Recht, den von der Reichsregierung vorgelegten Haushaltsplan auf der Einnahmen- und Ausgabenseite in Einzelheiten abzuändern, was sich mittelbar auch schon aus der Wortfassung des Art. 85, IV RV ergibt: „Der Reichstag kann im Entwurfe des Haushaltsplanes ohne Zustimmung des Reichsrates Ausgaben nicht erhöhen und neu einsetzen". (Die Ausdrucksweise des Art. 85, IV RV ist allerdings nicht ganz glücklich, denn es handelt sich nicht um Ausgabeerhöhungen „im Entwurfe" des Haushaltsplanes, sondern im Haushaltsplane selbst, während der Entwurf nur als Vergleichsmaßstab dient) [41]). Der eigentliche Herr der Initiative beim Haushaltsplan bleibt nach dem eben Ausgeführten die Reichsregierung, die bis zur Schlußabstimmung im Reichstage ihre Vorlage ändern oder ganz zurückziehen kann. Eine Einschränkung des Initiativrechtes der Reichsregierung beim Haushaltsplan — und damit selbstverständlich auch der Abänderungsbefugnis des Reichstages — enthält auch § 17 RHO, wenn er bestimmt, daß in den Haushaltsplan nur solche Angaben aufgenommen werden dürfen, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reiches notwendig sind. Die Wirkung der Änderungsbefugnis des Reichstages beim Haushaltsplan wird durch das Verfassungsrecht ebenfalls abgeschwächt, und zwar ganz allgemein durch § 24 RHO [42]), der durch die Bestimmung, daß durch eine Bewilligung im Haushaltsplane Rechte und Pflichten Dritter nicht berührt werden, dem Gedanken, daß der Rechtsstand im Staate durch den Haushaltsplan — d. h. einen bloßen Wirtschaftsplan, wenn er nachher auch formell in Form eines Gesetzes beschlossen wird — nicht angetastet werden darf, allgemeinen Ausdruck verleiht. Aus der oben genannten Bestimmung folgt einmal, daß die Streichung von Ausgaben im Haushalte durch den Reichstag die Reichsregierung nicht behindert, diese Ausgaben dennoch zu machen, wenn ein Rechtsanspruch dritter Personen auf diese Ausgabe besteht, und weiter, daß auch Einnahmen, die in den Haushalt nicht eingestellt sind, forterhoben werden, solange die Sondergesetze, auf denen sie beruhen, — regelmäßig die Steuergesetze — nicht aufgehoben oder geändert sind [43]). Die praktische Auswirkungsmöglichkeit der Änderungsbefugnis des Reichstages beim Haushaltsplan wird weiter nicht unerheblich be-

41) so auch Heckel: Budgetäre Ausgabeninitiative zugunsten eines Reichskulturfonds. in: Arch. öff. R., NF. Bd. 12. 1927. S. 448.

42) ähnl. Dorn a.a.O. S. 76.

43) vgl. auch Dorn a.a.O. S. 76.

schränkt durch § 10 RHO, der der Reichsregierung die Möglichkeit gibt, vom Reichstag in den Haushaltsplan eingesetzte Mehrausgaben unter gewissen Vorausesetzungen nachträglich dennoch nicht zu bewirken, indem er bestimmt: „Die im Haushaltsentwurfe für die einzelnen Zweckbestimmungen vorgesehenen Ansätze dürfen nur insoweit in Anspruch genommen werden, als es zur ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Führung der Reichsverwaltung unter Berücksichtigung der gesamten Bedürfnisse der Verwaltung für das laufende Geschäftsjahr erforderlich ist". Die Ausgabebewilligung durch den Reichstag bedeutet insoweit für die Reichsregierung keinen Zwang zur Ausgabebewirkung, sondern es steht in ihrem pflichtmäßigen Ermessen, ob sie die im Etat bewilligten Mittel verwenden will oder nicht. Aus den angeführten Bestimmungen wird man ganz allgemein die Absicht des Verfassungsrechtes entnehmen dürfen, die Initiative oder besser, das Amendement des Reichstages bei der wichtigsten Finanzvorlage, dem Haushaltsplan, einzudämmen, d. h. die Wirkungsmöglichkeit der dem Reichstag zustehenden Änderungsbefugnis zu beschränken. Daraus aber wird man weiter schließen dürfen, daß die verfassungsrechtliche Entwicklung ganz allgemein dahin geht, die Initiativbefugnis des Reichstags bei allen Finanzvorlagen zu beschränken. Auch die verfassungsrechtliche Entwicklung der deutschen Länder verläuft übereinstimmend in dieser Richtung. In Anhalt, Lippe und Mecklenburg-Schwerin darf beispielsweise das Parlament keine Ausgaben neu bewilligen ohne Zustimmung des Staatsministeriums. In Preußen ist das Parlament, wenn es erhöhte Ausgaben einsetzen will, an die Zustimmung des Staatsrates, in Bremen an die Zustimmung der Finanzdeputation gebunden. In Bayern, Sachsen, Thüringen und Württemberg endlich muß das Parlament bei Finanzvorlagen auf Verlangen der Regierung eine erneute Beratung vornehmen. Die gleiche Richtung auf Einschränkung der Parlamentsinitiative bei Finanzvorlagen zeigt außerdem die verfassungsrechtliche Entwicklung aller demokratischen Länder. So wurde beispielsweise in Frankreich ebenfalls im Wege der Geschäftsordnung das Initiativrecht der Abgeordneten in Finanzfragen für Einnahmeherabsetzungen und Ausgabeerhöhungen beschränkt und überdies an einen bestimmten Zeitpunkt gebunden [44]).

4. Für die in § 54, III Gesch.O. getroffene Regelung spricht endlich die Notwendigkeit des Etatgleichgewichtes, worüber zwar in der Verfassungsurkunde keine ausdrückliche Bestimmung enthalten ist, die sich aber — wie man mit der herrschenden Meinung annehmen dürfen wird — als Folgesatz aus dem von der Verfassung übernom-

44) Die oben genannten Beispiele sind angeführt auch bei Carl Schmitt: Volksentscheid und Volksbegehr. Berlin und Leipzig (1927).

menen und vorausgesetzten Begriff des Haushaltsplanes ergibt[45]). Aus der Notwendigkeit des Etatgleichgewichtes ergeben sich als weitere Folgesätze einmal die Befugnis der Reichsregierung, die Ausgaben und Einnahmen im Haushalt maßgeblich unter ihrer besonderen finanzrechtlichen Verantwortlichkeit zu schätzen, und auf der anderen Seite ein Verbot für den Reichstag, die Regierungsvorlage über den Haushalt vollständig umzustoßen — beispielsweise dadurch, daß er den Entwurf durch seinen Haushaltsausschuß grundlegend umarbeiten läßt. Das würde eine verfasungswidrige Verschiebung der Gewalten dahin bedeuten, daß die Volksvertretung auch auf dem Gebiete der Initiative in Finanzfragen die Führung an sich reißt und der Regierung das finanzielle Programm aufzwingt[46]). Kann sich der Reichstag der Meinung der Reichsregierung nicht anschließen, so steht es ihm frei, der Reichsregierung sein Vertrauen zu entziehen.

Die in § 48a III Gesch.O. getroffene Regelung steht nach dem Ausgeführten nirgends mit dem Verfassungsrecht in Widerspruch und ist folglich rechtlich nicht zu beanstanden.

KAPITEL V.

Im Gegensatz zu dem in den vorigen Kapiteln aufgeführten Geschäftsordnungsbestimmungen erscheint es außerordentlich zweifelhaft, ob der § 54, II der Gesch.O. in seiner neuen Fassung der RV entspricht, diese Bestimmung ist dehalb genau auf ihre Vereinbarkeit mit der RV zu untersuchen.

Wenn § 54, II Gesch.O. bestimmt: „Ein Antrag der feststellen will, ob der Reichskanzler, die Reichsregierung oder einzelne Mitglieder der Reichsregierung das nach Art. 54 RV erforderliche Vertrauen besitzen ode nicht, darf nur in der Fassung eingebracht werden: ‚Der Reichstag entzieht dem Reichskanzler (der Reichsregierung, dem Reichsminister) das Vertauen‘.“, so muß man sich klar machen, daß dadurch eine positive Stellungnahme des Reichstags zur Reichsregierung, die Einbringung eines Vertrauensvotums durch den Reichstag — etwa in der Form: „der Reichstag billigt die Erklärung der Reichsregierung und spricht ihr das Vertrauen aus“ — überhaupt verboten wird.

Der politische Zweck dieser Bestimmung erscheint klar. Sie will verhindern, daß in den Fällen, in denen nach der Zusammensetzung des Reichstages ein ausdrücklicher Mißtrauensantrag keine Aussicht

45) Bilfinger a.a.O. S. 441, vergl. auch Dorn: a.a.O. S. 86.
46) So ähnlich Heckel S. 440 a.a.O.

auf Annahme hätte, durch Stellung der Vertrauensfrage festgestellt wird, daß die Mehrheit des Reichstages nicht gewillt ist, der Reichsregierung ausdrücklich ihr Vertrauen zu bekunden, daß vielmehr einige Parteien oder eine Reihe von Abgeordneten, — die zwischen Regierungsparteien und ausgesprochener Opposition stehen und zahlenmäßig eine Schlüsselstellung einnehmen, — allenfalls bereit sind, die Regierung bis auf weiteres zu dulden und ihren Sturz zu verhindern, etwa um eine Machtübernahme durch die ausgesprochene Opposition unmöglich zu machen.

Wenn auch die Regierung, — wie im folgenden noch auszuführen sein wird, — nach der Regelung der Weimarer RV im Gegensatz beispielsweise zur französischen Auffassung, durch die Ablehnung eines Vertrauensantrages formalverfassungsrechtlich noch nicht zum Rücktritt gezwungen wird, so lange nicht ein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß gegen sie zustandekommt, so liegt für sie in der Ablehnung eines Vertrauensantrages immerhin eine schwere politische Niederlage, die insbesondere geeignet erscheint, ihren Rückhalt und ihr Ansehen bei der Wählerschaft zu untergraben; dies sollte für die Zukunft durch die Neufassung des § 54, II der Gesch.O. unmöglich gemacht werden.

§ 11.

Es wirft sich nun zunächst die Frage auf, ob das Verbot der Einbringung von Vertrauensanträgen durch die Gesch.O. sich mit Art. 54 RV, auf den § 54, II der Gesch.O. Bezug nimmt, vereinbaren läßt. Es herrscht Einigkeit darüber, daß das sog. parlamentarische System im wesentlichen durch Art. 54 in unser Verfassungsrecht übernommen werden sollte. Man darf sich aber nicht dazu verleiten lassen, eine mehr oder minder glückliche Begriffsbestimmung des parlamentarischen Systems der Auslegung des Art. 54 zugrunde zu legen und sich in derartigen allgemeinen Erörterungen zu verlieren. Im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen Ländern, wo sich das parlamentarische System gewohnheitsrechtlich entwickelte, hat die Reichsverfassung dieses System in Form von geschriebenen Rechtssätzen eingeführt und dadurch den Willen kundgetan, es in einer ganz bestimmten Weise zu regeln. Entscheidend für die Auslegung muß also die durch die Verfassung selbst gegebene Formulierung sein.

Art. 54 RV enthält zwei Sätze: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der

Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht". Die einseitige Betonung des einen oder anderen Satzes hat zu zwei schroff entgegengesetzten Auffassungen geführt, die die Bedeutung entweder des einen oder des anderen Satzes vollständig aushöhlen. Nach dem Willen des Verfassungsgebers soll aber wohl jedem der beiden Sätze eine selbständige Bedeutung zukommen, und es kann deshalb nicht zulässig sein, aus allgemeinen theoretischen Erörterungen oder gar aus Zweckmäßigkeitsgründen den einen oder den anderen Satz jedes Inhaltes zu berauben. Wenn Satz 1 bestimmt: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedrürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags", so sagt er damit noch nichts darüber aus, ob und wann dieses Vertrauen festgestellt werden muß, ob insbesondere der Nachweis dieses Vertrauens Voraussetzung für den Amtsantritt und die weitere Amtsführung der Regierung ist. Stellt man sich auf diesen Standpunkt, so folgt daraus ohne weiteres, daß das Verbot der Einbringung von Vertrauensanträgen durch die Gesch.O. der Reichsverfassung widerspricht; denn wenn man auch dieses Vertrauen stillschweigend als bewiesen ansieht, wenn der Reichskanzler sich mit seinem Kabinett auf eine Mehrheitspartei oder auf eine feste Regierungskoalition stützt, so können jedenfalls Fälle eintreten, in denen das Vertrauen des Reichstages zweifelhaft, folglich — nach der oben unterstellten Ansicht — die ausdrückliche Feststellung dieses Vertrauens beim Amtsantritt der Reichsregierung erforderlich ist, etwa wenn ein Nichtparlamentarier zum Reichskanzler ernannt wird.

a) Die weitgehende Auffassung, daß Voraussetzung der Amtsführung der Reichsregierung das zum mindesten stillschweigend erwiesene Vertrauen der Reichstagsmehrheit sei, wird namentlich in den ersten Jahren nach Erlaß der Reichsverfassung mehrfach vertreten in offenbar zu starker Anlehnung an allgemeine Erörterungen über die Grundsätze des parlamentarischen Systems, die angeblich der Reichsverfassung zugrunde liegen sollen, indem man darauf hinweist, daß im folgerecht durchgeführten parlamentarischen System das Kabinett ein Vertrauensausschuß der Parlamentsmehrheit sein müsse[47]). Dieser Auffassung tritt insbesondere auch Giese bei, wenn er ausführt: „Voraussetzung für ihren Eintritt ins Amt und für ihr Verbleiben im Amt ist das Vertrauen des Reichstags. Keine amtliche Funktion der Minister darf dieser Grundlage entbehren.

47) so z. B. H. v. Marx: Die rechtliche Stellung der Regierung gegenüber dem Reichstag nach der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919, Würzburg, Jur. Diss. 1920 S. 46 ff.
H. Fuchs: Der Wandel in der rechtl. Stellung d. Reichstags durch die Verf. v. 11 .Aug. 1919 S. 72 ff.

Das parlamentarische Prinzip betrachtet das Ministerium als geschäftsführenden, wenn auch nicht notwendig aus ihrem Schoße hervorgegangenen Ausschuß der Volksvertretung. Gesamtpolitik und alle einzelnen Funktionen des Ministeriums müssen der Auffassung und dem Willen der Parlamentsmehrheit entsprechen“ [48]). Diese Auffassung stützt sich offensichtlich ganz eindeutig auf Satz 1 und gibt dem Satz 2 nur die Bedeutung einer zur Sicherung noch einmal ausgesprochenen Schlußfolgerung aus Satz 1, die sich eigentlich schon aus diesem allein ergebe. Diese Auslegung des Art. 54 widerspricht aber dem Wortlaut des Satz 2, ohne in dem Wortlaut des Satz 1 eine ausdrückliche Stütze zu finden; denn, wenn Satz 2 bestimmt: „Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht“, so geht daraus m. E. mit genügender Deutlichkeit hervor, daß jeder einmal amtierende Minister bezw. die Reichsregierung in ihrer Gesamtheit auch nur durch einen ausdrücklich auf Entziehung des Vertrauens gerichteten Beschluß und daher durch ein ausdrückliches Mißtrauensvotum formalverfassungsrechtlich zum Rücktritt gezwungen wird und nicht schon dadurch, daß sich das Fehlen dieses Vertrauens aus anderen Umständen ergibt; sonst wäre die Einfügung des Wortes „ausdrücklich“ unverständlich [49]). Andererseits ergibt sich aber aus der Bestimmung des Satz 1, daß die Reichsregierung zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedarf, noch nicht, daß der Nachweis dieses Vertrauens Voraussetzung der Amtsführung der Regierung sei. Hätte die Reichsverfassung die Feststellung dieses Zustandes zur Voraussetzung machen wollen, so hätte sie wohl die Rechtsfolgen des nicht nachgewiesenen Vertrauens durch eine ebenso klare Bestimmung geregelt wie die Rechtsfolgen des ausdrücklichen Mißtrauensvotums in Satz 2. Man wird deshalb schon aus diesem Grunde der jetzt durchaus h. M. beipflichten dürfen, daß der Nachweis des in Satz 1 erforderten Vertrauens nicht Voraussetzung der Amtsführung durch die Reichsregierung ist, folglich der Regierungsantritt einen Vertrauensbeschluß rechtlich nicht erfordert. Für eine derartige Auslegung des Satzes 1 spricht insbesondere aber auch die Bestimmung des Art. 53 RV, nach der nicht etwa der Reichstag, sondern der Reichspräsident den Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister ernennt. Die Vertreter der hier abgelehnten Ansicht versuchen dieses Argument zu entkräften, indem sie aus Art. 54, I eine Rechtspflicht für den Reichspräsidenten herleiten,

48) Giese: Die Verf. d. Deutsch. Reiches, 2. Aufl. 1920 S. 191; ähnlich: Deutsches Staatsrecht 1930 S. 90.

49) so auch die durchaus h. M. z. B. Anschütz: Die Verfassung d. Deutsch. R. 12. Aufl. 1930 S. 277, Stier-Somlo: Deutsch. Reichs- u. Landesstaatsr. 1924 S. 636.

nur solche Männer zu ernennen, von denen er bestimmt erwarten darf, daß sie das Vertrauen der Mehrheit des Reichstages besitzen. So vertritt beispielsweise Herbert von Marx diese Ansicht, wenn er sagt: „Die Zuversicht, daß die vom Reichspräsidenten zu ernennenden Reichsminister bezw. der Reichskanzler das Vertrauen des Reichstags besitzen, ist die rechtliche Voraussetzung für ihren Eintritt ins Amt, d. h. für die Ernennung durch den Reichspräsidenten. Eine Ernennung ohne das Vorliegen dieser Zuversicht auf Seiten des Reichspräsidenten wäre nicht nur eine — vielleicht sich bald herausstellende Zwecklosigkeit, sondern sogar ein Verstoß gegen das Verfassungsrecht“ [50]). Ebenso folgert auch Giese aus der Auffassung, daß das Kabinett ein geschäftsführender Ausschuß der Parlamentsmehrheit sein müsse, daß das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten ein rein formales sei: „Äußerlich werden die Mitglieder der Reichsregierung — Reichskanzler und Reichsminister — vom Reichspräsidenten ins Amt berufen. Aber innerlich bilden sie einen Vertrauensausschuß des Reichstags, mit dessen Mehrheitsauffassung sie harmonieren, aus dessen Mitte sie allerdings nicht unbedingt hervorgehen müssen“ [51]). Beide folgern ihre Ansicht aus Art. 54, I; wenn die Regierung zur „Geschäftsführung“ — das bedeute auch bereits beim Amtsantritt — des Vertrauens des Reichstags bedürfe, so müsse dieses Vertrauen beim Eintritt ins Amt auch tatsächlich vorhanden und diese „Voraussetzung“ erwiesen sein, sei es stillschweigend dadurch, daß die Minister einer tragfähigen Regierungskoalition entnommen seien, oder ausdrücklich dadurch, daß der Reichstag ihnen sofort sein Vertrauen ausspreche. Die Auslegung, daß die Feststellung des Vertrauens des Reichstages Voraussetzung des Amtsantritts, bezw. der weiteren Amtsführung der Reichsregierung sei, ergibt sich aber, wie oben schon ausgeführt, aus Art. 54 in keiner Weise, im Gegenteil, aus dem Wortlaut des Art. 53, der die Ernennung des Reichskanzlers an keine Voraussetzung knüpft, wird man folgern dürfen, daß Rechtsgrund für die Zuständigkeit des Reichskanzlers und der Reichsminister, in ihrem Amte tätig zu werden — Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit von Regierungshandlungen — ausschließlich die Ernennung des Reichspräsidenten ist, daß folglich die Regierung zu ihrer Amtsführung eines Vertrauensvotums des Reichstages nicht unbedingt bedarf. Die Richtigkeit der Auffassung, daß das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten nicht lediglich ein formales ist — daß er nicht etwa verpflichtet ist, mit den Fraktionen zu verhandeln und einen von der

---

50) Die rechtliche Stellung der Reichsregireung, S. 47.

51) Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919; S. 47; ebenso Reichsstaatsrecht S. 90.

Mehrheit vorgeschlagenen Kandidaten zu ernennen[52]) — (wenn der Reichspräsident öfters so gehandelt hat, so ist das eine durch Zweckmäßigkeitserwägungen veranlaßte Tatsache, die nicht überschätzt und zu einem Rechtssatz umgedeutet werden darf)[53]) —, wird unterstützt durch die Entstehungsgeschichte der Verfassung. Die einzige in den Beratungen deutlich zum Ausdruck gekommene Auffassung darüber ist die von Preuss, der im Anschluß an die Lehre Redslobs[54]), daß das Merkmal der wahren parlamentarischen Regierung in dem Gleichgewicht und in der gegenseitigen Bindung von Staatsoberhaupt und Parlament zu sehen sei, ausführt: „Der echte Parlamentarismus setzt zwei einander wesentlich ebenbürtige höchste Staatsorgane voraus, unterscheidet sich jedoch vom Dualismus dadurch, daß sie nicht in unverbundener Gegensätzlichkeit nebeneinanderstehen, sondern daß die parlamentarische Regierung das bewegliche Bindeglied zwischen ihnen bildet“[55]), und weiter: „Die Ernenung des Reichskanzlers und in Übereinstimmung mit ihm der anderen Mitglieder der Reichsregierung ist die wichtigste selbständige Funktion des Reichspräsidenten. Hierin vor allem hat er seine politische Führereigenschaft zu bewähren“[56]). Poetzsch[57]) und im Anschluß an ihn Anschütz[58]) betonen mit Recht, daß es dem Geiste der Verfassung widerspreche, wenn Reichskanzler und Reichsminister von der Reichstagsmehrheit oder gar nach dem Schlüssel der numerischen Stärke von den Fraktionen aus ihrer Mitte präsentiert würden; in dem Ernennungsrecht des Reichspräsidenten solle vielmehr ein Gegengewicht gegen die Macht der Parlamente liegen. Daß lediglich die Ernennung durch den Reichspräsidenten Voraussetzung der Amtsführung der Reichsregierung ist, daß die Reichsregierung folglich eines Vertrauensvotums des Reichstages nicht bedarf, erhellt insbesondere auch aus dem Zusammenhang des Art. 53 mit den Bestimmungen der Art. 25 und 50 RV. Art. 25, I verleiht dem Reichspräsidenten die Berechtigung, den Reichstag aufzulösen. Nun bedarf aber die Auflösungsverfügung des Reichspräsidenten der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler (Art. 50, 1).

---

52) so Glum: Die staatsrechtl. Stellung der ReichsR. sowie des Reichskanzlers u. d. Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, 1925.

53) so mit Recht Anschütz a.a.O. S. 272 gegen Glum.

54) Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihre wahren und unechten Form. 1918 S. 93 ff.

55) Preuss: Denkschrift zur Entwicklung des Allgem. Teiles der RV, im Reichsanzeiger vom 20. Jan. 1919, zit. auch bei Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weim. Verf. unter dem Einfluß d. pol. Praxis 1927 S. 22.

56) a.a.O. S. 387 ff., Herrfahrdt a.a.O. S. 23.

57) Poetzsch: Handausg. d. RV, 2. Aufl. 1921 S. 105.

58) Anschütz a.a.O. S. 271, so jetzt auch die h. M.

Reichspräsident und Reichstag sollen nach dem Grundgedanken der Verfassung zwei ebenbürtige demokratische Organe sein, zwischen denen die Reichsregierung das Bindeglied bildet[59]). Das Recht des Reichspräsidenten, den Reichstag aufzulösen, — das der Befugnis des Reichstags, die Absetzung des Reichpräsidenten durch Volksabstimmung zu beantragen, entspricht —, soll es diesem ermöglichen, bei Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Führung der Politik zwischen ihm und dem Reichstag das Volk zur Entscheidung im Wahlkampf anzurufen. Da der vom Reichstag abhängige Reichskanzler meist die Auffassung der Reichstagsmehrheit hinsichtlich der Richtlinien der Politik teilen und deshalb regelmäßig die nach Art. 50 erforderliche Gegenzeichnung des Auflösungsdekrets verweigern wird, erhält die Befugnis des Reichspräsidenten nur dann einen Sinn, wenn man ihm das Recht einräumt, den die Gegenzeichnung verweigernden Reichskanzler zu entlassen und aus der Minderheit einen neuen Reichskanzler zu ernennen[60]), der seinerseits die Entlassung der Reichsregierung, seine eigene Ernennung und die Auflösung des Reichstages gegenzeichnen kann und diese Amtshandlungen nur vor dem neugewählten Reichstag zu vertreten hat[61]). Diese Auffassung, „deren juristisch konstruktive Deduktion aus den Verfassungsartikeln einer verständigen Interpretation keine Schwierigkeiten bereitet“[62]), wird schon von Preuss im Verfassungsausschuß vertreten: „Wenn der Präsident den Reichstag auflöst und gegen die Mehrheit regieren will, dann kann er nicht mit dem Mehrheitsministerium regieren; er muß aber eine Gegenzeichnung dafür haben. Dieser ganze politische Akt kann nur darin bestehen, daß er durch die Neuwahl versucht, die Mehrheit zur Minderheit und die Minderheit zur Mehrheit zu machen .... Er muß aber dann aus der Minderheit die dafür verantwortlichen Staatsmänner berufen“[63]). Ferner weist Anschütz zutreffend hin auf die unhaltbare Folge einer gegenteiligen Auffassung, — daß der Reichspräsident den Reichskanzler gegen seinen Willen nicht entlassen könne —: „Die Verfassung hat dem Reichskanzler kein unbedingtes Veto gegen seine Entlassung einräumen wollen. Wäre es anders, so könnte der Reichspräsident einen Reichskanzler, der sich gegen seine Entlassung hartnäckig

---

59) Preuss a.a.O., vgl. auch Reiss, Wilhelm: Ein Ausschnitt auf den Zuständigkeiten des Reichstags, im näheren die sog. politischen Rechte. München, Diss. 1925 S. 102.

60) Anders Hofmann, Arch. öff. R. NF Bd. 7 S. 263, der diese Meinung mit einem „parl. Brauch“ begründen will.

61) So Thoma: DJZ 29 (1924) S. 659.

62) Thoma: Arch. öff. Sozialwiss. u. Sozialpol. 50 S. 279.

63) Preuss: Verfassungsausschußprotokolle S. 237, zit. auch bei Anschütz a.a.O. S. 180.

sträubt, überhaupt nicht loswerden, selbst dann nicht, wenn er das Vertrauen des Reichstages verloren hat und deshalb „zurücktreten" muß — Art. 54, 2 —; denn auch in diesem Falle ist, um das Amt des Reichskanzlers frei zu machen, ein kontrasignaturbedürftiger Erlaß des Reichspräsidenten erforderlich. Ein solcher Unsinn kann aber nicht der Sinn der Verfassung sein" [64]). Aus dieser Befugnis, die man nach dem Ausgeführten dem Reichspräsidenten einräumen muß, geht mit besonderer Deutlichkeit hervor, daß die Regierung weder zu ihrem Amtsantritt noch zu ihrer weiteren Amtsführung formalverfassungsrechtlich eines Vertrauensvotums des Reichstages bedarf; denn der auf Grund der Auflösungsbefugnis vom Reichspräsidenten aus der Minderheit ernannte Reichskanzler ist bis zum Zusammentritt der neu zu wählenden Volksvertretung vollkommen unabhängig vom Reichstag; Rechtsgrund für die Zuständigkeit des Reichskanzlers und der Reichsminister ist ausschließlich die Ernennung durch den Reichspräsidenten, die bereits die Berechtigung zu Amtshandlungen enthält.

Das Ergebnis der Auslegung des Art. 54 in Verbindung mit Art. 53 RV ist bis hierher dahin zusammenzufassen: Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zwar nach Satz 1 des Vertrauens des Reichstages, jedoch ist der Nachweis dieses Vertrauens nicht Voraussetzung der Amtsführung der Regierung, sie bedarf folglich nicht unbedingt eines Vertrauensvotums des Reichstages.

Rechtsgrund für die Zuständigkeit des Reichskanzlers und der Reichsminister, ihr Amt auszuüben, ist lediglich die Ernennung durch den Reichspräsidenten (Art. 53); formalverfassungsrechtlich kann die vom Reichspräsidenten ernannte Reichsregierung nur durch ein ausdrückliches Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden.

b) Die richtige Erkenntnis, daß die vom Reichspräsidenten ernannte Regierung allein durch diese Ernennung zur Amtsführung ermächtigt wird, und daß nur ein ausdrückliches Mißtrauensvotum die einmal ernannte Regierung rechtlich zum Rücktritt zwingen kann, hat auf der anderen Seite mehrfach dazu verleitet, bei der Auslegung des Art. 54 das alleinige Gewicht auf Satz 2 zu legen und dem Satz 1 jede selbständige Bedeutung abzusprechen, ihn dem Sinne nach aus der Verfassung zu streichen. Man hat insbesondere daraus, daß nach Satz 2 nur ein ausdrückliches Mißtrauensvotum die vom Reichspräsidenten ernannte Regierung zum Rücktritt zwingt, folgern wollen, daß die Verfassung das Vertrauen des Reichstages, dessen die Regierung nach Satz 1 bedarf, im Wege einer unwiderleglichen Vermutung bis zur Annahme eines solchen ausdrücklichen Mißtrauens-

64) Anschütz a.a.O. S. 180.

votums unterstelle, folglich die Feststellung, ob die Regierung dieses Vertrauen tatsächlich besitze oder nicht, auf einem anderen Wege nicht zulasse[65]). Legt man diese Auslegung des Art. 54 zugrunde, dann allerdings, aber auch nur dann, läßt sich das Verbot der Vertrauensanträge durch § 54, II Gesch.O. mit diesem Artikel der RV vereinbaren. Jedoch ist, wie im folgenden auszuführen sein wird, auch diese weitgehende Auslegung abzulehnen. Zwar darf man, wie schon an anderer Stelle gesagt wurde, mit der herrschenden Lehre das nach Satz 1 erforderliche Vertrauen einstweilen unterstellen. Der innere Wille der Reichstagsmitglieder, der tatsächliche Zustand des Zufriedenseins oder Unzufriedenseins des Reichstages mit der Reichsregierung, kann für die Beurteilung der Frage, ob die Regierung dieses Vertrauen besitzt, nicht maßgebend sein. Die Willensrichtung des Reichstages, der Reichsregierung sein Vertrauen zu belassen oder nicht, muß irgendwie zum Ausdruck gelangen. Man wird ohne weiteres zugeben müssen, daß die Tatsache, daß die Reichsregierung das volle Vertrauen des Reichstages nicht besitzt, am nachdrücklichsten durch einen ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß festgestellt wird; ebenso wird man aber nicht bezweifeln dürfen, daß das Fehlen dieses Vertrauens sich auch in anderer Weise ergeben kann, insbesondere auch durch die Ablehnung eines Vertrauensbeschlusses. Nun ist zwar gelegentlich behauptet worden, daß die Ablehnung eines Vertrauensantrages als ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß gewertet werden müsse. Man wird hier aber ohne Bedenken der h. M. beitreten können, daß die Ablehnung eines Vertrauensantrages und die Erteilung eines Mißtrauensbeschlusses nicht dasselbe sind[66]); denn eine Partei, deren Stimmen zur Mehrheit erforderlich sind, kann zwar geneigt sein, einen Mißtrauensantrag gegen eine Regierung, in der sie nicht vertreten ist und mit deren Regierungsprogramm sie ganz oder teilweise nicht einverstanden ist, abzulehnen, sich aber doch scheuen, der Regierung ausdrücklich ihr Vertrauen zu bezeugen. Das erhellt am besten an einem Beispiel: Unterstellen wir: eine Partei hat bei Neuwahlen die bisherige Regierung und ihr Programm aus taktischen Gründen heftig bekämpft, die Neuwahlen ergeben ein starkes Anwachsen der ihr entgegengesetzten entschiedenen Opposition, deren Regierungsantritt sie um jeden Preis verhindern will; unterstützt sie einen Mißtrauensantrag dieser Opposition gegen die bisherige Regierung, so wird eine Regierungsübernahme durch diese Opposition in den Bereich der Möglichkeiten gerückt. Die Partei findet

65) so offenbar der Antragsteller Dr. Bell: Sten. Ber. d. Reichstages (21. Sitz. 9. Febr. 1931) S. 791 (A). — Anscheinend auch Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, „Recht und Staat im neuen Deutschland".

66) z. B. Anschütz a.a.O. S. 277.

sich deshalb aus taktischen Gründen bereit, den Mißtrauensantrag der Opposition niederstimmen zu helfen, ohne damit ihre grundsätzliche Gegnerschaft zu der bisherigen Regierung aufzugeben, und ohne daß sie bereit wäre, dieser Regierung ihr Vertrauen auszusprechen und damit in der öffentlichen Meinung die Verantwortung für deren Politik mitzuübernehmen. Wenn Gebhard[67]) die Ablehnung eines Vertrauensantrages einem ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß gleichbewerten will, „weil es sich hier nur um taktische, nicht aber um sachliche Unterscheidungen handele, weil eine solche Auslegung es dem Reichstag unverdienterweise ersparen würde, die notwendigen Folgerungen aus seinen Handlungen zu ziehen und ihm gestatten würde, zwar das Mittel, nicht aber dessen logischen Erfolg zu wollen", so werden die Tatsachen, die er zur Begründung anführt, zwar regelmäßig zutreffen, können aber nichts daran ändern, daß durch Ablehnung eines Vertrauensantrages kein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß zustande kommt; denn aus dem Wort „ausdrücklich" wird man schließen müssen, daß als Mißtrauensantrag gemäß Art. 54, 2 nur ein Antrag gelten soll, der auch als Mißtrauensantrag formuliert ist. Außer der Ablehnung eines Vertrauensbeschlusses sind dann noch weitere Fälle denkbar, in denen sich aus irgendwelchen Tatsachen zweifelsfrei ergibt, daß die Regierung das Vertrauen des Reichstages nicht besitzt, ohne das gemäß Art. 54, 2 ein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß zustande kommt; so beispielsweise dann, wenn die beiden Flügel, die zusammen die Mehrheit des Hauses ausmachen, der Regierung ablehnend gegenüberstehen, der rechte Flügel aber aus parteitaktischen Gründen oder in Anbetracht der beigefügten Begründung den von dem linken Flügel eingebrachten Mißtrauensantrag niederstimmen hilft, und der linke Flügel gegenüber dem gleich darauf eingebrachten Mißtrauensantrag des rechten dieselbe Stellung einnimmt. Trotzdem hier, ebenso wie bei der Ablehnung eines Vertrauensantrages einwandfrei feststeht, daß die Reichsregierung das Vertrauen des Reichstages, dessen sie nach Satz 1 grundsätzlich bedarf, nicht besitzt, ist sie in solchen Fällen formalverfassungsrechtlich nicht zum Rücktritt verpflichtet, weil gegen sie kein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß gemäß Satz 2 zustande gekommen ist. Aus der Tatsache aber, daß das Fehlen des durch Satz 1 erforderten Vertrauens nur dann juristische Folgen hat, wenn es durch ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß nach Satz 2 festgestellt wird, folgern zu wollen, daß nach dem Willen des Art. 54 dieses Vertrauen auch nur durch einen solchen ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß festgestellt werden könne, daß die Verfassung das Vorhan-

---

67) Gebhard: Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 1932 S. 284.

densein dieses Vertrauens durch unwiderlegbare Vermutung bis zu diesem Zeitpunkt unterstelle, wäre verfehlt. Eine derartige Folgerung ist keineswegs schlüssig. Wenn nur an eine ganz bestimmte Art der Feststellung einer Tatsache — des Nichtvorhandenseins des Vertrauens des Reichstags — eine ebenso bestimmte Rechtsfolge — die Pflicht der Reichsregierung zum Rücktritt — geknüpft wird, so geht daraus zwar, wie schon zugegeben wurde, hervor, daß eine andere Art der Feststellung dieser Tatsache nicht dieselbe Rechtsfolge hat, nicht aber, daß die Feststellung dieser Tatsache in anderer Form unzulässig ist. Wie jede Vermutung, so ist vielmehr durch die Vermutung, daß die vom Reichspräsidenten ernannte Regierung das durch Art. 54, 1 erforderte Vertrauen besitzt, ganz allgemein der Widerlegung fähig[68]); hätte der Gesetzgeber diese Vermutung zu einer durch Tatsachen unwiderleglichen, zu einer „praesumtio de iure" machen wollen, so hätte er wohl seinen dahingehenden Willen, wie regelmäßig in solchen Fällen, zweifelsfrei im Gesetz zum Ausdruck gebracht. Insbesondere aber spricht gegen eine solche Auffassung auch die Tatsache, daß der Satz 1 des Art 54 jeder selbständigen Bedeutung entbehren würde[69]). Sollte nach dem Willen der Verfassung das durch Satz 1 erforderte Vertrauen nur ganz negativ insofern von Bedeutung sein, als es durch ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß gemäß Satz 2 entzogen wird, mit anderen Worten: sollte Satz 1 inhaltlich dasselbe besagen wie Satz 2, dann hätte der Verfassungsgeber am besten den Satz 1 überhaupt ausgelassen, weil man die dann aus Art. 54 zu ziehenden Folgerungen besser aus Satz 2 allein ableiten könnte; Satz 1 wäre dann für die Auslegung nur hinderlich, zum wenigsten aber überflüssig. Dem Gesetzgeber aber ohne Grund — die Materialien sagen über die Auslegung des Satzes 1 so gut wie nichts — eine zwecklose Regelung zu unterstellen, geht nicht an. Die Auffassung, daß die Verfassung das Vertrauen des Reichstages, dessen die Regierung nach Artikel 54, 1 bedarf, durch eine unwiderlegliche Vermutung solange unterstelle, bis es gemäß Satz 2 durch ausdrückliches Mißtrauensvotum entzogen worden sei, ist sonach ebenfalls abzulehnen.

c) Die bisherigen Feststellungen zwingen vielmehr dazu, in Art. 54 Satz 1 einen verfassungsrechtlichen Grundsatz zu erblicken, nach dem die Regierung zu der Amtsführung grundsätzlich des vollen Vertrauens des Reichstages bedarf. Dieser Grundsatz darf allerdings, da an das Fehlen des Vertrauens nach den bisherigen Ausführungen keine formellen Rechtsfolgen geknüpft sind, wenn es

68) so Kühnemann a.a.O. S. 93, ebenso Abg. Gräf, Sten. Ber. S. 797.
69) ähnl. Kühnemann a.a.O. S. 93.

sich anders als durch ein ausdrückliches Mißtrauensvotum ergibt, nicht rein doktrinell, sondern muß überwiegend auch politisch bewertet werden. Jedenfalls hat Satz 1 negativ auch einen ausdrücklichen juristischen Inhalt dahin, daß er jede Bestimmung verbietet, die seine Bedeutung als Grundsatz einschränken würde. Art. 54, 1 will die Regierung darauf hinweisen, daß sie ihre verfassungsmäßigen Aufgaben auf die Dauer in zufriedenstellender Weise nur im Zusammenhange mit dem Reichstag lösen könne, daß das Vertrauen der Reichstagsmehrheit die Regel sein müsse, daß eine Regierung, die dieses Vertrauen nicht besitze, der moralischen und politischen Grundlage entbehre; der in Satz 1 aufgestellte Grundsatz soll weiter wohl auch ein Fingerzeig für den Reichspräsidenten sein, in Fällen, in denen anders als durch einen ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß erwiesen wird, daß die Regierung das volle Vertrauen des Reichstages nicht besitzt und nur aus irgendwelchen meist rein taktischen Gründen ein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß gegen sie nicht zustande kommt, den Reichstag aufzulösen, da eine Regierung, die das volle Vertrauen des Parlaments nicht erlangen kann, regelmäßig auch dem Willen der Mehrheit des Volkes nicht entsprechen wird, eine Neuwahl aber eine tragfähige Mehrheit erbringen kann, sei es für die bisherige Regierung, sei es für ein von der bisherigen Opposition zu stellendes Kabinett. Welche Bedeutung die Reichsverfassung dem in Art. 54, 1 niedergelegten Grundsatz beimißt, ergibt sich insbesondere auch aus Art. 17 RV [70]), der gewisse Normativbestimmungen für die verfassungsrechtliche Gestaltung der Länder enthält, durch die die Einheit der Verfassungen des Reiches und der Länder in ihren wesentlichen Grundzügen gewährleistet werden soll. Art. 54, 1 kehrt in Abs. I Satz 3 fast wörtlich wieder, wenn es heißt: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung", während eine dem Satz 2 des Art. 54 entsprechende Vorschrift vollständig fehlt. Daraus wird man folgern dürfen, daß die Verfassung selbst in dem Grundsatz des Vertrauens das Entscheidende sieht, nicht darin, ob die Feststellung dieses Vertrauens Voraussetzung der Amtstätigkeit der Reichsregierung ist, und insbesondere auch nicht darin, welche Rechtsfolgen an einer bestimmte Form der Entziehung dieses Vertrauens geknüpft sind. Art. 54, 1 hat also selbständige Bedeutung als verfassungsrechtlicher Grundsatz, nach dem die Reichsregierung grundsätzlich des vollen Vertrauens des Reichstages zu ihrer Amtsführung bedarf; daß an das Fehlen des durch Art. 54, 1 erforderten Vertrauens keine formaljuristischen Folgen geknüpft sind, wenn es sich anders als durch ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß ergibt, ist für die grundsätzliche Bedeutung von Satz 1 uner-

70) so auch Kühnemann a.a.O. S. 93.

heblich. Die Auffassung von Freytagh-Loringhoven [71]), der auf der einen Seite zwar zugibt, daß nur ein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß nach Satz 2 die Regierung zum Rücktritt zwinge, aber weiter annimmt, daß dadurch ein Widerspruch zu Satz 1 entstehe, der das Vertrauen als Rechtsgrundlage für die Amtsführung der Regierung bezeichne, daß eine Lösung dieses Widerspruchs nur darin erblickt werden könne, daß das Vorhandensein des nach Satz 1 erforderlichen Vertrauens beim Amtsantritt jeder neuen Regierung durch Vertrauensbeschluß festgestellt werden müsse, dann aber bis zur Annahme eines ausdrücklichen Mißtrauensbeschlusses unterstellt werden dürfe, ist also in mehrfacher Hinsicht unzutreffend. Einmal bedarf nämlich die Regierung zu ihrer Amtsführung nicht unbedingt eines Vertrauensbeschlusses des Reichstages, andererseits kann aber das Fehlen des nach Satz 1 erforderten Vertrauens jederzeit durch Ablehnung eines solchen Vertrauensbeschlusses festgestellt werden; nur wird die Regierung durch die Ablehnung eines solchen Antrages noch nicht rechtlich zum Rücktritt gezwungen.

Das Ergebnis der Auslegung des Art. 54 ist demnach dahin zusammenzufassen: Art. 54, 1 stellt den verfassungsrechtlichen Grundsatz auf, daß die Reichsregierung zu ihrer Amtsführung des vollen Vertrauens des Reichstages bedarf; er bezeichnet damit den Zustand des vollen Vertrauens als die erstrebenswerte, rechtliche und politische Regierungsgrundlage. Daß an das Fehlen dieses Vertrauens keine formellen Rechtsfolgen geknüpft sind, wenn es anders als durch ausdrückliches Mißtrauensvotum, also insbesondere durch die Ablehnung eines Vertrauensantrages, nachgewiesen wird, vermag an der grundsätzlichen Bedeutung des Art. 54 Satz 1 nichts zu ändern; er hat negativ auch einen ausdrücklichen juristischen Inhalt dahin, als er jede gesetzliche Bestimmung, die seine Bedeutung als Grundsatz einschränken würde, sofern sie nicht in der Form des Art. 76 RV erlassen wird, verbietet. Das Verbot von Vertrauensanträgen, die der Reichsregierung in Anwendung des in Art. 54, 1 niedergelegten Grundsatzes das volle Vertrauen der Mehrheit des Reichstages öffentlich bezeugen soll, deren Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit sich also aus der Bestimmung des Art. 54 Satz 1 vermittels klarer Schlußfolgerung ergibt, durch eine Bestimmung der Gesch.O. ist also unzulässig. Nicht darauf kommt es an, daß nur ein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß die Regierung zum Rücktritt zwingt, auch nicht darauf, daß der Regierungsantritt einen positiven Vertrauensbeschluß nicht unbedingt erfordert, sondern lediglich darauf, daß nach der grundsätzlichen Bedeutung des Art. 54 Satz 1, nach sei-

71) v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. 1924. S. 168.

nem klaren Wortlaut, die Zulässigkeit eines Vertrauensantrages nach geltendem Verfassungsrecht nicht bestritten werden kann[72]). Die Zulässigkeit von Vertrauensanträgen ist denn auch bis zur Abänderung der Gesch.O. von keinem Staatsrechtslehrer bezweifelt worden. Von den meisten wird sie stillschweigend als selbstverständlich vorausgesetzt, während Hatschek sie ausdrücklich betont: „Nicht bloß ein Mißtrauensvotum kann eingebracht werden, sondern auch ein Vertrauensvotum zugunsten der Regierung oder einzelner Minister; auch kann von diesen selbst die Vertrauensfrage gestellt werden. Doch zwingt rechtlich die bloße Ablehnung eines Vertrauensvotums noch nicht zum Rücktritt“[73]). Gebhard[74]), der sich im übrigen auf den Standpunkt stellt, daß die Verfassung das Vertrauen bis zur Annahme eines ausdrücklichen Mißtrauensantrages unterstelle, sucht die ihm selbst unhaltbar scheinende Schlußfolgerung dieser Ansicht, daß die Verfassung dadurch Vertrauensvoten verbiete und folglich den Satz 1 des Art. 54 „überhaupt jeder Bedeutung auch als Grundsatz“ beraube, dadurch zu umgehen, daß er, wie schon an anderer Stelle erwähnt wurde, behauptet, die Ablehnung eines Vertrauensantrages sei einem ausdrücklichen Mißtrauensantrag gleichzusetzen. Es ist also daran festzuhalten, daß das Verbot von Vertrauensanträgen durch § 54, II Gesch.O. des Reichstages gegen Art. 54, 1 RV verstößt; § 54, II Gesch.O. läßt sich demnach mit der Reichsverfassung nicht vereinbaren und ist aus diesem Grunde nichtig.

d) Die oben abgelehnte Ansicht — daß die Verfassung das Vertrauen, dessen die Regierung nach Art. 54, 1 bedarf, durch eine unwiderlegliche Vermutung bis zur Annahme eines ausdrücklichen Mißtrauensantrages nach Art. 54, 2 unterstelle, d. h. mit anderen Worten, die Feststellung des Nichtvorhandenseins des Vertrauens in anderer Weise verbiete, nach der sich also ein Verbot von Vertrauensanträgen durch die Gesch.O. mit Art. 54, 1 vereinbaren ließe — hätte sich allerdings „im Wege der gewohnheitsrechtlichen Entwicklung der Staatspraxis entwickeln“ können[75]); denn man wird entgegen Laband[76]) annehmen müssen, daß die Verfassung die Bildung von Gewohnheitsrecht nicht verhindern kann, folglich auch nicht verbieten kann und wohl vernünftigerweise auch wohl nicht verbieten will; jedoch bedarf es in diesem Zusammenhange keiner näheren Erörterung dieser Frage, da, wie im folgenden auszuführen

72) so ungefähr Kühnemann a.a.O. S. 93.
73) Hatschek: Deutsches und preußisches StaatsR., 2. Aufl. 1930 S. 757.
74) Gebhard a.a.O. S. 284.
75) Walz, G. A.: Staatsrecht, 1932 S. 361 ff.
76) Laband in DJZ, 8. Jg. 1903 S. 9.

sein wird, die Erfordernisse einer gewohnheitsrechtlichen Entwicklung der Auslegung des Art. 54 RV in dieser Richtung jedenfalls nicht gegeben sind. Es hat sich nämlich nicht einmal eine dahingehende, einheitliche Staatspraxis entwickelt, die doch zum mindesten Voraussetzung einer gewohnheitsrechtlichen Entwicklung wäre. Im Gegenteil, auch in der Staatspraxis ist niemals die Zulässigkeit von Vertrauensanträgen bezweifelt worden. Wenn die Regierung sich des öfteren mit der Ablehnung eines Mißtrauensantrages — der noch ebensowenig einen Vertrauensbeschluß bedeutet wie die Ablehnung eines Vertrauensantrages einen ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß — mit einer stillschweigenden Duldung durch den Reichstag oder mit einer beschränkten Billigkeitserklärung begnügt hat[77]), so war ihr Weiterregieren formell nach Art. 54, 2 möglich, jedoch besagen diese Fälle nichts gegen die hier vertretene Auffassung. Der mehrfach gemachte Versuch, wenigstens eine beschränkte Billigungserklärung, d. h. eine Billigung einzelner Erklärungen und Handlungen zu erreichen, weist im Gegenteil darauf hin, daß die Regierung ein Weiterregieren lediglich auf Grund des Art. 54, 2 nach dem Geiste der Verfassung als einen nicht gerade idealen Zustand ansah. Die Bedeutung des Art. 54, 1 als Grundsatz dahin, daß eine Regierung, die nicht das positive Vertrauen des Reichstags besitzt, auf die Dauer politisch und moralisch unhaltbar ist, daß sie dieses Vertrauen schon aus Selbstachtung beanspruchen muß, bringt am nachdrücklichsten die von Stresemann am 23. November 1923 im Anschluß an verschiedene gegen ihn eingebrachte motivierte Mißtrauensanträge abgegebene Erklärung zum Ausdruck; „Ich wünsche eine klare, unzweideutige Entscheidung darüber, ob die Regierung das Vertrauen der Parlamentsmehrheit besitzt oder nicht". Die grundsätzliche Bedeutung eines Vertrauensbeschlusses nach Art. 54, 1 und die Unzulänglichkeit der Ablehnung eines Mißtrauensbeschlusses als fester Regierungsgrundlage betont insbesondere auch der Reichskanzler Dr. Luther durch eine Erklärung in der Sitzung vom 27. 11. 1926, daß er ein Weiterregieren „auf den Hintertreppen abgelehnter Mißtrauensvoten"[78]) ablehne. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhange auch einige Äußerungen des langjährigen Reichstagspräsidenten Löbe, aus denen hervorgeht, daß auch er, — wenigstens damals — die Zulässigkeit von Vertrauensanträgen nicht nur anerkannte, sondern sogar bei ihrer Ablehnung den Rücktritt der Regierung als die einzig mögliche Folgerung ansah. Als in der Sitzung vom 15. Februar 1922 ein Vertrauensantrag und mehrere Mißtrauensanträge zur Debatte standen, er-

77) vgl. Schmitt, Carl: Verfassungslehre. 1928. S. 343.
78) Sten. Ber. 5171.

klärte er nämlich: „Ich bin der Meinung, daß über das Vertrauensvotum an erster Stelle abgestimmt werden muß. Auch die Regierung hat das Erstabstimmungsrecht für diesen Antrag in Anspruch genommen. Es entspricht der parlamentarischen Gepflogenheit anderer Länder, über diesen Wunsch der Regierung die Entscheidung herbeizuführen. Sollte der Vertrauensantrag abgelehnt werden, dann würden erst recht alle übrigen Anträge für erledigt zu erklären sein; denn dann hat die Regierung das Vertrauen des Reichstages nicht mehr und tritt vom Amte zurück“ [79]) und als nach der oben erwähnten Erklärung Stresemann der darauf von dem Abgeordneten Scholz eingebrachte Vertrauensantrag abgelehnt war, äußerte er: „Das Vertrauensvotum ist also versagt. Damit sind die Mißtrauensanträge, die noch gestellt sind, erledigt“ [80]). Stresemann zog denn auch damals die Folgerung aus seiner Niederlage und trat zurück, obschon er formalverfassungsrechtlich gemäß Art. 54, 2 nicht zum Rücktritt gezwungen war. Auch in der Parlamentspraxis ist also die Zulässigkeit und der grundsätzliche Wert eines Vertrauensantrages niemals in Zweifel gezogen worden. Wohl hat die Mehrheit des Reichstages in letzter Zeit mehrfach versucht, die Abstimmung über sog. „unehrliche„ Vertrauensanträge, d. h. solche Anträge, für die die Antragsteller selbst nicht zu stimmen beabsichtigten, die folglich nur den Zweck haben sollten, der Regierung durch die leichter als ein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß erreichbare Ablehnung eines Vertrauensvotums ihren wirklichen Rückhalt zu entziehen —, zu verhindern. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Vertrauensanträgen ist aber auch in diesen Fällen von der Parlamentsmehrheit niemals bestritten worden. Von einer einheitlichen Parlamentsübung — die ganz allgemein die Einbringung eines Vertrauensantrages ausgeschlossen hätte — kann also auch in den letzten Jahren vor der hier behandelten Änderung der Gesch.O. nicht die Rede sein. Daß aus der Mehrheit des Reichstages in dieser Zeit aus taktischen Gründen keine Vertrauensanträge mehr eingebracht wurden, kann demgegenüber nicht entscheidend sein. Eine gewohnheitsrechtliche Wandlung des Sinnes der Bestimmungen des Art. 54 RV in der Richtung, daß das nach Abs. 1 erforderliche Vertrauen im Wege einer unwiderleglichen Vermutung bis zur Annahmee ines ausdrücklichen Mißtrauensantrags nach Abs. 2 unterstellt werden müsse, daß folglich die Feststellung des Nichtvorhandenseins des Vertrauens in anderer Weise namentlich durch die Stellung der Vertrauensfrage unzulässig sei, kommt demnach schon deswegen nicht in Betracht, weil eine dementsprechende Parlamentspraxis nicht ange-

79) Sten. Ber. 5876.

80) Sten. Ber. 12280 (C), die Äußerungen des RTPräsidenten Löbe sind angeführt auch bei Poetzsch-Heffter: Handkomm. der RV, 3. Aufl. 1928.

nommen werden kann. Eine weitere unerläßliche Voraussetzung einer gewohnheitsrechtlichen Wandlung der Bedeutung der Bestimmungen des Art. 54 in diesem Sinne wäre aber insbesondere die gleichbleibende Rechtsüberzeugung der Mitglieder des Reichstages oder doch zum mindesten der wechselnden Reichstagsmehrheiten gewesen, daß die Einbringung eines Vertrauensantrages rechtlich nach den Bestimmungen des Art. 54 RV g a n z a l l g e m e i n unzulässig sei. Auch diese Voraussetzung ist aber offensichtlich nicht gegeben. Das erhellt gerade auch aus den Versuchen, einen Unterschied zwischen „ehrlichen" und „unehrlichen" Vertrauensanträgen zu konstruieren, wobei die Zulässigkeit der Einbringung sog. ehrlicher Vertrauensanträge niemals bestritten wurde. Auch die Scheidung in „ehrliche" und „unehrliche" Vertrauensanträge entbehrt aber jeder verfassungsrechtlichen Grundlage. Wenn man die Zulässigkeit von Vertrauensanträgen nicht überhaupt leugnen will, so muß man folgerichtig auch die sog. „unehrlichen" Vertrauensanträge seitens der Opposition zulassen, da es dieser sonst regelmäßig unmöglich wäre, festzustellen, ob die Regierung das volle Vertrauen des Reichstages auch wirklich besitzt; denn eine Regierungspartei oder eine Partei, die gewillt ist, die Regierung aus taktischen Gründen zu dulden, wird, wenn der Ausgang über die Abstimmung auch nur zweifelhaft ist, sich selten bereit finden, der Regierung durch Stellung der Vertrauensfrage den Rückhalt zu entziehen. Gerade die Unmöglichkeit, eine begriffliche Scheidung der Vertrauensanträge in ehrliche und unehrliche nach dem inneren Willen der Antragsteller durchzuführen und folglich solche unehrlichen Vertrauensanträge auf die Dauer zu verhindern, hat denn auch die Mehrheit des Reichstages erst auf den Gedanken gebracht solche Vertrauensanträge überhaupt durch die Gesch.O. zu verbieten.

Ein derartiges Verbot ist aber mit Artikel 54 Satz 1 RV unvereinbar. Eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung der Auslegung des Art. 54, 1, die ein derartiges Verbot rechtfertigen würde, kann nach dem Ausgeführten nicht angenommen werden. (Ein weiteres Argument gegen eine derartige Auffassung liegt noch in der ursprünglichen Fassung des § 54, II Gesch.O., der bis zu seiner Änderung die Zulässigkeit von Vertrauensanträgen nach Art. 54 Satz 1 RV als selbstverständlich voraussetzt.) Es ist demnach endgültig festzustellen, daß § 54, II Gesch.O. sich mit Art. 54 Satz 1 RV nicht vereinbaren läßt, folglich nichtig ist.

§ 12.

Gegen den § 54, II der Gesch.O. wird ferner der Vorwurf erhoben, daß er zum mindesten den Artikel 54 RV authentisch inter-

pretiere[81]) und deshalb gegen Art .76 RV verstoße. — Art. 76 RV erfordert nämlich, wie allgemein anerkannt wird[82]), ebenso wie für Abänderungen der Verfassung auch für die maßgebende Auslegung einer Verfassungsbestimmung eine doppelt qualifizierte Mehrheit im Gesetzgebungsverfahren. — Es ist deshalb im folgenden zu untersuchen, ob der Vorwurf, § 54, II Gesch.O. stelle eine maßgebende Auslegung des Art. 54 RV dar, zutrifft, bezw. was an ihm Wahres ist. Selbst wenn man zu der oben abgelehnten Auffassung gelangen sollte, daß die Verfassung das Vertrauen des Reichstages, dessen die Reichsregierung nach Art. 54, I zu ihrer Amtshandlung bedarf, durch unwiderlegliche Vermutung solange unterstelle, als es nicht gemäß Satz 2 ausdrücklich entzogen worden sei, so wird man zugeben müssen, daß eine derartige Auslegung jedenfalls nicht zweifelsfrei aus Art. 54 RV hervorgeht. So hebt der Abgeordnete Dr. Bell selbst noch bei der Begründung des Antrages auf Änderung der Gesch.O. hervor, daß „die Bedeutung des Art. 54 RV in der verfassungsrechtlichen Theorie heiß umstritten sei[83]). Wenn nun § 54, II der Gesch.O. die Einbringung von Vertrauensanträgen überhaupt verbietet, so setzt er damit ohne weiteres die ganz bestimmte, jedenfalls bestreitbare Auslegung des Art. 54 voraus, daß die Verfassung das Vertrauen des Reichstages zur Reichsregierung im Wege einer praesumtio de iure bis zur Annahme eines ausdrücklichen Mißtrauensvotums unterstelle; denn bei jeder sonst möglichen Auslegung des Art. 54 RV läßt sich — wie oben ausgeführt wurde — das Verbot von Vertrauensanträgen durch § 54, II der Gesch.O. nicht mit diesem vereinbaren. Es gibt nur drei Möglichkeiten der Auslegung des Art. 54 in dieser Hinsicht: entweder er verlangt zur Amtsführung der Reichsregierung ein Vertrauensvotum des Reichstages, oder er verlangt ein solches zwar nicht unbedingt, gestattet es aber grundsätzlich, oder endlich, er gestattet es nicht.

Daß nun der neue § 54, II Gesch.O. die zweifelhafte oben abgelehnte Auslegung des Art. 54 RV ohne weiteres als selbstverständlich voraussetzt, ergibt sich auch aus seiner Wortfassung. Wenn er bestimmt: „Ein Antrag, der feststellen will, ob der Reichskanzler, die Reichsregierung, oder einzelne Mitglieder der Reichsregierung das nach Art. 54 der Reichsverfassung erforderliche Vertrauen besitzen oder nicht, darf nur in der Fassung eingebracht werden: ‚Der Reichstag entzieht dem Reichskanzler .... das Vertrauen‘ “, so ist, wie Kühnmann ausführt, „schon diese Fassung unlogisch und in sich

81) so Abg. Gräf, Sten. Ber. S. 797, anscheinend auch Kühnemann a.a.O. S. 93.

82) vgl. z. B. Anschütz a.a.O. S. 349.

83) Sten. Ber. S. 790.

widerspruchsvoll“ [84]). Auch eine souveräne Satzung könne einem anderen nur einen Gegenstand wegnehmen, den er habe, nicht einen solchen, den er überhaupt nicht besitze: Ein nicht vorhandenes Vertrauen könne nicht entzogenw erden. Der Beschluß erhalte nur dann einen Sinn, wenn das Vertrauen von § 54, II der Gesch.O. unterstellt, als vorhanden angenommen, vermutet werde. Dem ist beizupflichten. Überdies wird diese Tatsache von dem Antragsteller Dr. Bell auch unumwunden zugegeben, wenn er ausführt, daß Zweifel bei der Auslegung des Art. 54 RV durch § 54, II Gesch.O. „ausgeräumt“ werden sollen und deswegen „künftig im Sinne und Geiste der Reichsverfassung Anträge aus Art. 54 RV nur noch als Mißtrauensanträge eingebracht werden“ dürfen [85]). Es kann demnach als sicher angesehen werden, daß das Verbot der Vertrauensanträge durch § 54, II Gesch.O. eine ganz bestimmte Auslegung des Art. 54 RV voraussetzt. Dadurch macht § 54,II Gesch.O. zwar nicht direkt den Versuch, die Verfassung maßgebend auszulegen, da eine derartige Auslegung nicht ausdrücklich in seinem Wortlaut aufgenommen ist, kommt jedoch, wie im folgenden auszuführen sein wird, in seiner praktischen Auswirkung einer „authentischen Interpretation“ des Art. 54 RV gleich. Denn wenn auch die Auslegung des Art. 54 nicht ausdrücklich zum Inhalt des § 54, II Gesch.O. gemacht ist, so ergibt sie sich doch aus ihm durch klare Schlußfolgerung. Ebenso, wie sich nämlich das Verbot der Vertrauensanträge durch die Geschäftsordnung nur dann mit Art. 54 RV vereinbaren läßt, wenn man eine ganz bestimmte Auslegung des Art. 54 RV voraussetzt, so ergibt sich umgekehrt aus § 54, II Gesch.O. die Auslegung des Art. 54 RV dahin, daß dieser das Vertrauen, dessen die Regierung nach Satz 1 zu ihrer Amtsführung bedarf, durch eine unwiderlegliche Vermutung solange unterstelle, bis er gemäß Satz 2 durch ausdrückliches Mißtrauensvotum entzogen worden sei, d. h. daß er die Feststellung, ob das durch Satz 1 erforderte Vertrauen vorhanden ist oder nicht, in anderer Form als der eines ausdrücklichen Mißtrauensvotums verbieten wolle. Legt man den Artikel 54 anders aus, so bejaht man damit zwangsläufig die Nichtigkeit des § 54, II Gesch.O., weil er sich bei jeder anderen Auslegung nicht mit Art. 54 RV vereinbaren läßt; erkennt man dagegen die Rechtsgültigkeit der Geschäftsordnungsbestimmung an, so bleibt einem praktisch keine andere Auslegungsmöglichkeit für Art. 54 als die hier abgelehnte, man muß, wenn man konsequent sein will, auch diese Auslegung anerkennen. Gegen die Auffassung, daß § 54, II Gesch.O. in seiner praktischen Auswirkung einer maßgebenden

84) Kühnemann, a.a.O. S. 92.
85) Sten. Ber. S. 791.

Auslegung des Art. 54 RV gleichkomme, könnte man die Tatsache anführen, daß die Gesch.O. gemäß der Delegation des Art. 26 RV — „der Reichstag gibt sich s e i n e Geschäftsordnung" — nur für die Mitglieder des Reichstages, nicht aber für alle Staatsbürger, insbesondere auch nicht für die Reichsregierung, verbindliches Recht schaffen könne. Jedoch erweist sich dieser Einwand gerade hier als nicht stichhaltig. Das Wesentliche der maßgebenden Auslegung einer Gesetzesbestimmung besteht nämlich darin, daß sie jedem, der diese Rechtsnorm anwendet, deren Auslegung mit zwingender Kraft vorschreibt, aber auch nur jedem, der diese Norm überhaupt anwenden kann. Durch gesetzliche Regelung jemand die Auslegung einer Gesetzesbestimmung vorzuschreiben, die er nicht anwenden kann, hat keinen praktischen Wert. Art. 54 regelt nun das rechtliche Verhältnis zwischen Reichsregierung und Reichstag; beide haben aus seiner Auslegung gewisse Folgerungen zu ziehen, beide haben ihn anzuwenden. Soweit die Auslegung des Art. 54 RV jedoch maßgebend ist für die Frage, ob ein Vertrauensvotum überhaupt zulässig ist oder nicht, kann nur der Reichstag praktisch die Folgerungen aus einer diesbezüglichen Auslegung des Art. 54 ziehen, nur der Reichstag kann den Art. 54 in dieser Hinsicht praktisch anwenden; denn nur er kann ein Vertrauensvotum beschließen, bezw. ein solches ablehnen. Man könnte hier sagen, daß § 54 Abs. II Gesch.O. die Reichsregierung nicht hindere, von sich aus die Stellung der Vertrauensfrage zu beantragen; das ist an sich richtig, doch wird dieser Befugnis der Reichsregierung jeder Inhalt genommen, wenn sich der Reichstag der Stellungnahme zu einem derartigen Antrag enthält. Das Wesentliche ist doch bei einem solchen Antrag nicht die Fragestellung, sondern die Feststellung dessen, wonach gefragt wird. Die ganze Frage erhellt am besten an einem Beispiel: Beantragt die Reichsregierung von sich aus die Stellung der Vertrauensfrage, so wird der Reichstag, der an seine Geschäftsordnung gebunden ist, dazu keine Stellung nehmen, der Reichstagspräsident, der wie alle Reichstagsmitglieder ebenfalls der Gesch.O. unterworfen ist, vielmehr schon von sich aus die Behandlung der Frage überhaupt verhindern, indem er ihre Einsetzung in die Tagesordnung verhindert; denn § 54, II Gesch.O. verbietet seinem Wortlaut nach ganz allgemein die Einbringung eines Vertrauensantrages, nicht nur die Stellung eines derartigen Antrages aus den Reihen des Reichstages. Praktisch sind also auch die Reichsregierung und über sie hinaus alle Staatsbürger an die dem neuen Abs. II des § 54 Gesch.O. zugrundeliegende Auslegung des Art. 54 RV gebunden, weil in Wirklichkeit nur der Reichstag die Folgerungen aus der Auslegung des Art. 54 RV ziehen kann, soweit diese der Frage zugrunde liegt, ob ein Vertrauensantrag zulässig ist oder nicht, weil nur der Reichstag den Art. 54 in

dieser Hinsicht praktisch anwenden kann. Es ist folglich daran festzuhalten, daß § 54, II Gesch.O. in seiner praktischen Auswirkung einer „authentischen Interpretation" gleich kommt. Es kann aber, — wie Walz[86]) zutreffend ausführt — „nicht Aufgabe der Geschäftsordnung sein, den Streit um die Auslegung der Reichsverfassung, für die im Wege der authentischen Interpretation die doppeltqualifizierte Mehrheit des Art. 76 RV erforderlich wäre, in seiner praktischen Auswirkung durch eine einfache Mehrheitsbestimmung der Gesch.O. zu entscheiden und damit die erschwerten Voraussetzungen der authentischen Verfassungsinterpretation zu umgehen." Bilfinger[87]) versucht nun, die rechtliche Unbedenklichkeit des § 54, II Gesch.O., was den Vorwurf der Verletzung des Art. 76 RV angeht, dadurch zu verteidigen, daß er ausführt: „Der Weg der Geschäftsordnung schließe die (authentische) Interpretation ja gerade aus, die Auslegung sei auch hier (im Sinne einer von Triepel[88]) gemachten Ausführung) nicht Ziel, sondern Mittel." Bilfinger will mit dem Satze: „Der Weg der Geschäftsordnung schließt die ‚authentische' Interpretation ja gerade aus", wohl auf das oben erwähnte Bedenken anspielen, daß der Reichstag durch seine Geschäftsordnung nur für sich selbst, nicht aber für die Reichsregierung oder gar für alle Staatsbürger verbindliches Recht erzeugen könne, ebenso wie wenn er an anderem Orte sagt: „Der Reichstag als autonomer Schöpfer seiner Geschäftsordnung interpretiert die Verfassung niemals authentisch"[89]). Dazu ist folgendes zu sagen: Daß § 54, II Gesch.O. eine maßgebende Auslegung sei, ist hier nicht behauptet worden, — denn dazu ist, wie schon oben[90]) ausgeführt wurde, die Gesch.O. schon ihrer Rechtsnatur nach garnicht imstande —. An der Feststellung aber, daß er in seiner praktischen Auswirkung einer solchen gleichkommt, kann, — wie oben ausgeführt wurde — die Tatsache, daß die Gesch.O. rechtlich nur die Mitglieder des Reichstages bindet, nichts ändern. Wenn Bilfinger weiter ausführt: „Die Auslegung sei hier nicht Ziel, sondern Mittel", so will er damit — wofür insbesondere die Bezugnahme auf die Ausführungen Triepels spricht — wohl sagen: die Interpretation des Art. 54 selbst, die der Bestimmung des § 54, II Gesch.O. zugrunde liegt, könne ja garnicht rechtsverbindlich werden und solle es nach dem

86) Walz a.a.O. S. 361 f.

87) Bilfinger: Die Gesch.O. des RT und die Grenzen des parl. Systems in: Z. f. ausl. öff. R. Bd. II Teil I, 1931 S. 448.

88) Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern (aus Festgabe für Kahl) S. 112.

89) Bilfinger: Die Gesch.O. des RT und ihre Änderung im Rahmen der RV, DJZ 36. Jahrgang 1931.

90) oben § 3 Seite 10.

Willen der Antragsteller auch nicht, weil sie im Text der Geschäftsordnungsbestimmungen nicht ausdrücklich enthalten sei; rechtsverbindlich solle vielmehr nur die aus der Auslegung des Art. 54 RV in der Gesch.O. gezogene Schlußfolgerung werden. Faßt Bilfinger die Worte: „Die Auslegung ist hier nicht Ziel, sondern Mittel" in diesem Sinne auf, so kann man ihm insoweit folgen, die Schlußfolgerung aber, daß insbesondere auch aus diesem Grunde gegen die neue Fassung des § 54, II Gesch.O. keine rechtlichen Bedenken bestünden, erscheint unrichtig. Die dieser Bestimmung zugrunde liegende Auslegung des Art. 54 wird allerdings auch für die Reichstagsmitglieder nicht rechtsverbindlich; praktisch sind sie aber an diese Auslegung gebunden, wenn sie nicht die andernfalls logisch notwendige Schlußfolgerung ziehen wollen, daß § 54, II Gesch.O. wegen Verstoßes gegen Art. 54 RV nichtig sei. Auch durch die Tatsache, daß die Interpretation als solche für die Reichstagsmitglieder nicht verbindlich wird, kann folglich die Feststellung nicht verhindert werden, daß § 54, II Gesch.O. in seiner praktischen Auswirkung einer authentischen Interpretation gleichkommt, folglich die erschwerten Voraussetzungen des Art. 76 RV umgeht. Bedenklich ist also eine solche Regelung durch die Gesch.O. jedenfalls, fraglich kann nur sein, ob die Umgehung der erschwerten Voraussetzungen einer maßgebenden Verfassungsauslegung rechtlich einer solchen Auslegung gleich zu bewerten ist, in dem Sinne, daß auch sie als Verstoß gegen Art. 76 RV Nichtigkeit zur Folge hat. Aber auch das wird man bejahen müssen. Stellt Art. 76 RV ein Verbot auf, die Verfassung anders als auf dem durch ihn vorgeschriebenen Wege maßgebend auszulegen, so will er wohl auch seinem ganzen Sinn nach die Erreichung des praktischen Zweckes einer solchen Verfassungsinterpretation auf einem Schleichwege verhindern. Man wird deshalb in § 54, II Gesch.O. auch einen Verstoß gegen Art. 76 RV erblicken dürfen, der auch seinerseits die Nichtigkeit dieser Bestimmung zur Folge hat.

§ 13.

Endlich bleibt noch zu untersuchen, ob in der Bestimmung des § 54, II Gesch.O. auch ein Verstoß gegen den delegierenden Art. 26 Satz 2 RV zu sehen ist, der die Gesch.O. nach ihrem Zweck auf die Regelung der technischen Einzelheiten des Geschäftsganges und der Disziplin des Reichstages beschränkt. Die Antwort ergibt sich schon aus der oben gegebenen Auslegung des Art. 54. Steht Art. 54 als Leitsatz, daß die Reichsregierung grundsätzlich des vollen Vertrauens bedarf, unter dem Schutze der Verfassung, sind folglich auch Ver-

trauensanträge, deren Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit sich dann vermittels klarer Schlußfolgerung aus Art. 54, 1 ergibt, verfassungsrechtlich geschützt, so begibt sich § 54, II Gesch.O. durch das Verbot der Vertrauensanträge auf den Boden des materiellen Verfassungsrechts, der ihm verschlossen ist, er erhält sachlichen Inhalt. § 54, II Gesch.O. enthält folglich auch einen Verstoß gegen Art. 26, 2 RV. Unabhängig von der Auslegung des Art. 54 ergibt sich aber noch ein weiterer Grund dafür, daß § 54, II Gesch.O. sich mit Art. 26, 2 RV nicht vereinbaren läßt. Er enthält nämlich, wenn auch keine zwingende, so doch eine einfache Auslegung des Art. 54 RV, er stellt, wenn auch nicht verbindlich, die Bedeutung und Tragweite des Art. 54 fest. Auch eine solche einfache Interpretation einer materiellrechtlichen Verfassungsvorschrift gehört aber, wie schon an anderer Stelle gesagt wurde, in die Geschäftsordnung nach ihrem Zweck nicht hinein.

§ 54, II Gesch.O. verstößt also auch aus diesem Grunde gegen die Delegation des Art. 26, 2 RV.

§ 54, II Gesch.O. läßt sich also in mehrfacher Hinsicht mit der Reichsverfassung nicht vereinbaren, ist folglich nichtig; jeder Versuch, einen Vertrauensantrag zu verhindern, stellt demnach eine neue Verfassungsverletzung dar. Der Reichstag ist an das Verbot auch ohne formelle Rückgängigmachung der Bestimmung nicht gebunden, ist jedoch staatsrechtlich auch zur förmlichen Aufhebung des unwirksamen Beschlusses verpflichtet.

§ 14.

Jedoch haben alle diese Erörterungen hauptsächlich nur theoretischen Wert. Hat die Mehrheit den Willen, sich zu behaupten, wendet sie die nichtige Bestimmung an, so ist die Minderheit dagegen praktisch machtlos; die Reichstagsmehrheit kann wegen ihres verfassungswidrigen Verhaltens nicht zur Rechenschaft gezogen werden; alle Akte der Regierung oder der Legislative, die durch die nichtige Bestimmung begünstigt werden, die vielleicht nicht erfolgt wären, wenn diese Bestimmung nicht beschlossen worden wäre, sind rechtlich vollgültig. Der Umweg über die Geschäftsordnung ist besonders bedenklich, weil bei diesem Wege die Kontrolle des Reichspräsidenten, die im normalen Gesetzgebungsverfahren einen gewissen Schutz gegen verfassungswidrige Beschlüsse des Reichstages bietet, entfällt. Auch auf dem Rechtswege wird die Minderheit in diesem Falle die Nichtigkeit der Bestimmung nicht geltend machen können, denn einen Staatsgerichtshof zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches gibt es nicht; es wird in diesem Falle auch kaum gelingen, den Streit auf einem Umwege zue iner Verfassungsstreitigkeit zwischen einem Lande und dem Reiche zu gestalten.

§ 15.

Wenn oben festgestellt worden ist, daß das Verbot von Vertrauensanträgen aus der Mitte des Reichstages durch § 54, II der Gesch.O. sich mit dem Sinne und den Vorschriften der Weimarer Verfassung nicht vereinbaren läßt, so ist damit über den grundsätzlichen Wert und die Zweckmäßigkeit dieser Bestimmung noch nichts ausgesagt. Jedoch wird man auch die Zweckmäßigkeit der Vorschrift wenigstens im Zeitpunkte ihres Erlasses verneinen müssen; denn einmal war wohl die damalige Reichstagsmehrheit — die sich in erster Linie auf die Parteien stützte, die im übrigen jeder Stärkung des Autoritätsgedankens abhold waren — keineswegs geeignet, mit Aussicht auf eine zweckmäßige und auf die Dauer wirksame Durchführung Bestimmungen zu treffen, die an sich vielleicht nicht ungeeignet waren, die Autorität der Regierung zu stärken, während andererseits gerade damals alle jene Kräfte, die ihrer ganzen Grundhaltung nach geeignet gewesen wären, eine autoritäre Form der Regierung unter dem Gesichtspunkte der Verantwortung dem ganzen Volke gegenüber zu stützen, gezwungen waren, der Annahme dieser Bestimmung schärfsten Widerstand entgegenzusetzen, weil sie nach der Art ihres Zustandekommens eine mißbräuchliche Anwendung dieser Vorschrift durch die damalige Reichsregierung erwarten mußten. Die Änderung des § 54, II der Gesch.O. wird man vielmehr unter den damaligen Verhältnissen als einen lediglich aus Furcht vor der Opposition unternommenen unzureichenden Versuch ansehen müssen, das festgefahrene System des Weimarer Parteienstaates durch eine vorübergehende Stärkung der Stellung der damaligen Reichsregierung wieder in Gang zu bringen; denn zur Unterstützung einer wirklich autoritären Regierung hätten sich wohl gerade die damaligen Regierungsparteien kaum bereitgefunden. Eine entscheidende Wandlung konnte hier nur erfolgen durch eine grundsätzlich andere Einstellung der Mehrheit des Reichstags zu den Fragen des parl. Systems und des Parteienstaates überhaupt. So wurde denn auch der Grundstein der verfassungsrechtlichen Entwicklung zu einer wirklich autoritären Staatsführung erst nach der nationalsozialistischen Revolution durch das vom Reichstag mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossene Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933, das sog. Ermächtigungsgesetz, gelegt. Durch dieses Gesetz erhielt die von Adolf Hitler geführte Reichsregierung nicht nur das Recht, ohne Mitwirkung des Reichstages oder anderen Institutionen Gesetze zu erlassen, sondern wurde darüber hinaus auch ermächtigt in ihren Gesetzen von der Weimarer Verfassung abzuweichen. Die Weimarer Verfassung hat somit ihre Bedeutung als Verfassungsgrundgesetz und ihren besonderen Schutz

gegen Abänderung und Aufhebung verloren. Die Schwerkraft liegt seither nicht mehr beim Reichstag sondern bei der Reichsregierung, deren Gesetzgebungsrecht stärker und weitgehender ist als das nebenher noch bestehende Gesetzgebungsrecht des Reichstages, dessen Rechte durch die Regierung jederzeit beschnitten werden können. Gesichert ist durch das Ermächtigungsgesetz lediglich noch die Institution des Reichstages an sich. Dennoch erscheint es zweifelhaft, ob die Bestimmungen des Art. 54 RV sich formal-verfassungsrechtlich überhaupt noch mit dem Sinne des in den für eine Verfassungsänderung vorgeschriebenen Form erlassenen Ermächtigungsgesetzes vereinbaren lassen. Jedoch dürfte sich ein Eingehen auf diese Frage erübrigen; denn praktisch ist jedenfalls der ganze Art. 54 RV und somit auch der § 54 II der Gesch.O. gegenstandslos geworden, weil die Reichsregierung nach dem Ermächtigungsgesetz jederzeit die Möglichkeit besitzt, die Bestimmungen des Art. 54 RV auch formell außer Kraft zu setzen. Auch verdient hier die Tatsache Beachtung, daß dem Führer der Reichsregierung nach der auf Grund des Ermächtigungsgesetzes erfolgten Ausschaltung der Abgeordneten der K.P.D. und der S.P.D jederzeit eine Zweidrittelmehrheit des Reichstages zur Verfügung steht, die schon durch die Parteidisziplin an ihn als den gleichzeitigen Führer der N.S.D.A.P. gebunden ist, so daß praktisch schon aus diesem Grunde für die Zukunft ein Gegeneinanderwirken von Reichstag und Reichsregierung ausgeschlossen erscheint.

LEBENSLAUF.

Ich wurde geboren am 31. März 1907 als Sohn des Seminarlehrers Michael Klinkhammer und seiner Ehefrau Gertrud, geb. Schmitz in Cornelimünster bei Aachen.

Während meines dritten Lebensjahres wurde mein Vater nach Ratingen bei Düsseldorf versetzt, wo ich zunächst das Progymnasium besuchte. Die Reifeprüfung bestand ich Ostern 1928 auf dem staatlichen Hohenzollerngymnasium in Düsseldorf.

Ich studierte dann Rechts- und Staatswissenschaften in Freiburg, Wien und Marburg. Während meiner Studienzeit hörte ich in Freiburg (im ersten Semester) die Professoren Nagler, Levi und v. Schwerin, in Wien (im zweiten und dritten Semester) die Professoren Demelius, Hugelmann, Hold, Köstler, Schönbaur, Schwind und Ottmar Spann. Während meiner Marburger Studienzeit (viertes bis achtes Semester) hörte ich die Professoren Engelmann, Genzmer, Jung, Leonhard, Mezger, v. Minnigerode, Merk, Röpke, Schulz-Schäffer, Stölzel und Walz.

Am 29. Oktober 1932 bestand ich in Kassel die erste juristische Staatsprüfung mit dem Prädikate vollbefriedigend.